FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Hans-Joachim Conrad

Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte

Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main

PETER LANG

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Hans-Joachim Conrad

Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte

Mitunter wird befürchtet, daß mit der Stadt-Umland-Wanderung in der Bundesrepublik Deutschland einhergehende sozioökonomische Entwicklungen in Kernstädten zu ähnlichen Niedergangserscheinungen führen wie sie nicht selten im Gefolge derartiger Wanderungen in amerikanischen Kernstädten eingetreten sind. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht interessiert dabei, inwieweit durch ökonomische Verflechtungen im Ballungsgebiet und infolge Abwanderungen von Bürgern und von Unternehmen der finanzielle Status von Kernstädten beeinflusst wird. Beides wird beispielhaft für den Ballungsraum Frankfurt am Main geprüft. Darüber hinaus wird diskutiert, ob eine Förderung der Kernstädte erforderlich ist, und welche Maßnahmen dafür geeignet wären.

Hans-Joachim Conrad wurde 1952 in Enkirch an der Mosel geboren. Er studierte von 1971 bis 1976 Wirtschaftswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Nach der Diplomprüfung im Herbst 1976 promovierte er bei Professor Dr. Kurt Schmidt am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Mainz. Der Autor ist seit 1977 am selben Institut als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig.

Retrodigitization in 2018

www.peterlang.com

Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 13

Verlag Peter D. Lang
Frankfurt a.M. • Bern • Cirencester/U.K.

Hans-Joachim Conrad

Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte

Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche
Zusammenhänge und eine Fallstudie
für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main

Verlag Peter D. Lang
Frankfurt a.M. • Bern • Cirencester/U.K.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Conrad, Hans-Joachim:

Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte: amerikan. Erfahrungen, grundsätzl. Zusammenhänge u.e. Fallstudie für d. Ballungs=gebiet Frankfurt am Main / Hans-Joachim Conrad. – Frankfurt a.M., Bern, Cirencester/U.K.: Lang, 1980.
(Finanzwissenschaftliche Schriften; Bd. 13)
ISBN 3-8204-6038-1

This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISBN 3-8204-6038-1
ISBN 978-3-631-75229-6 (eBook)

Druck: fotokop Wilhelm Weihert KG, Darmstadt

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Herrn Professor Dr. Kurt Schmidt am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Sie wurde im Herbst 1979 abgeschlossen und im Wintersemester 1979/80 vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen.

Herrn Professor Dr. Kurt Schmidt danke ich für seine Förderung der Arbeit und seine konstruktive Kritik. Er hat auch die Veröffentlichung in der Reihe "Finanzwissenschaftliche Schriften" ermöglicht. Herrn Professor Dr. Peter M. Schulze, der das Korreferat übernommen hat, bin ich ebenfalls für kritische Hinweise dankbar.
Danken möchte ich auch den Damen und Herren von der Stadtverwaltung Frankfurt am Main mit denen ich verschiedene Gespräche führen konnte.

Mainz, im Frühjahr 1980 Hans-Joachim Conrad

Anhang

Seite

Literaturverzeichnis

AER	The American Economic Review
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
BGBl.	Bundesgesetzblatt
FA	Finanzarchiv
FAG	Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	in der Fassung
IzR	Informationen zur Raumentwicklung
Jg.	Jahrgang
LE	Land Economics
NTJ	National Tax Journal
NZZ	Neue Züricher Zeitung
o.J.	ohne Jahresangabe
o.O.	ohne Ortsangabe
o.V.	ohne Verfasserangabe
PAR	Public Administrative Review
PF	Public Finance
PFQ	Public Finance Quarterly
RGBl.	Reichsgesetzblatt
SMSA	Standard Metropolitan Statistical Area
TB	Teilbereich
UA	Unterabschnitt
u.a.	und andere
UVF	Umlandverband Frankfurt
WA	Wirtschaftsabteilungen
WD	Wirtschaftsdienst
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfbF	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung

Erstes Kapitel: Problemstellung und Disposition

I. Problemstellung

Seit den fünfziger Jahren wächst in den Vereinigten Staaten von Amerika die Bevölkerung in den Gemeinden im Umlandgebiet der Kernstädte fast ausnahmslos bedeutend schneller als in den jeweiligen Kernstädten der Ballungsgebiete. Sie etlichen Jahren ist in vielen Kernstädten, insbesondere im Nordosten des Landes, ein absoluter Rückgang der Einwohnerzahlen zu beobachten [1]. Beides ist in erster Linie auf umfangreiche Wanderungen der Bevölkerung von den Kernstädten in die Randgebiete der Ballungsräume zurückzuführen.
Dieses Phänomen, das oft als Stadt-Umland-Wanderung oder Suburbanisierung bezeichnet wird, ist nach allgemeiner Überzeugung der Hauptgrund für die finanzielle Krise vieler Kernstädte in den Vereinigten Staaten von Amerika, welche sich nach verbreiteter Ansicht zunehmend in einer "urban deterioration" niederschlägt [2]. Sie wird geprägt von einem zunehmenden Zerfall baulicher Substanzen, von einem Qualitätsverlust des Gesundheits- und Bildungswesens, von steigender Kriminalität, von gestörten menschlichen Beziehungen und familiären Bindungen und von ähnlichen Entwicklungen mehr. Diese bedrohen den Bestand und die Weiterentwicklung aller sozialen Beziehungen in weiten Teilen der Kernstädte und beschwören die Gefahr herauf,

---

1) Vgl. exemplarisch Bish, R.L., und H.O. Nourse: Urban Economics and Policy Analysis, New York u.a. 1975, insbes. Tabelle 13-1, S. 398 f. und Blaydon, C.C., und S.R. Gilford: Financing the Cities: An Issue Agenda, in: Municipal Finance, The Duke Law Symposium, Cambridge, Mass., 1976, S. 2 ff.

2) Vgl. exemplarisch den Sammelband Fiscal Pressures on the Central City, ed. by W.Z. Hirsch u.a., New York - Washington - London 1971, Schultze, C.L., u.a.: Setting National Priorities: The 1973 Budget, Washington, D.C., 1972, S. 291 ff. und Bateman, W., und H.M. Hochman: Social Problems and the Urban Crisis: Can Public Policy Make a Difference?, in: AER, vol. 61 (1971) II, S. 346 ff.

"(that) cities will become geographical areas devoid of the amenities of life" [1].
Die Stadt-Umland-Wanderung, an der insbesondere die Bezieher mittlerer und höherer Einkommen beteiligt waren und sind, ist ihrerseits nicht unbeeinflußt von der durch sie mitverursachten und verstärkten Verschlechterung der finanziellen Situation der Kernstädte und deren Auswirkungen, so daß Ursachen und Wirkungen im Prozess dieser Wanderung nicht immer eindeutig getrennt werden können.
Begünstigt wurde die Stadt-Umland-Wanderung durch leistungsfähige Verkehrsverbindungen zwischen der Kernstadt und den Gemeinden in ihrem Umlandgebiet und auch dadurch, daß Industrie und Handel nicht selten den Arbeitnehmern und Konsumenten in die Umlandzone folgten [2].
Die rapide Verschlechterung der finanziellen und gesellschaftlichen Lage in den Kernstädten rührt aus der dem Wanderungsprozeß innewohnenden Dynamik her; offenbar waren keine ausreichenden Gegenkräfte wirksam, die zum Stop oder zur Umkehr der Stadt-Umland-Wanderung geführt hätten [3].

Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist hauptsächlich seit Mitte der sechziger Jahre ein deutlicher Trend der Abwanderung der Bürger aus dem kernstädtischen Bereich in selbständige Gemeinden an der Peripherie und im Umland der Ballungsgebiete zu beobachten [4].
Durch die Verlagerung des Wohnsitzes (oder des Standorts von Unternehmen) aus der Kernstadt in eine selb-

---

1) Holtmann, A.G.: Migration to the Suburbs, Human Capital and City Income Tax Losses: A Case Study, in: NTJ, vol. 21 (1968), S. 326 ff., hier S. 331.

2) Vgl. dazu insbesondere Muth, R.F.: Urban Residential Land and Housing Markets, in: Issues in Urban Economics, ed. by Perloff, H.S., und L. Wingo, Baltimore 1968, S. 285 ff., hier S. 313 f.

3) Vgl. Holtmann, A.G.: a.a.O., S. 331.

4) Vgl. dazu etwa die ausführliche Dokumentation bei Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, Suttgart u.a. 1978, S. 11 ff.

ständige Gemeinde in der Umlandzone gehen der Kernstadt Einnahmen verloren, ohne daß die Ausgaben in gleicher Weise zurückgehen, weil die abwandernden Wirtschaftssubjekte nach wie vor zentrale Einrichtungen im Ballungszentrum in Anspruch nehmen oder weil bestehende Einrichtungen nunmehr nicht mehr kostengünstig ausgelastet werden.

Zwar wird die gesellschaftliche Situation in Gemeinden nicht allein durch die finanzielle Situation der Gemeinde beeinflußt - sicherlich sind auch andere Faktoren, etwa soziologischer oder psychologischer Art, von Bedeutung - indes: Nicht selten sieht man die Gefahr, daß wegen der Stadt-Umland-Wanderung in Kernstädten in der Bundesrepublik Deutschland ähnliche Entwicklungen Platz greifen wie in vielen Kernstädten in den Vereinigten Staaten vom Amerika.

Ziel dieser Arbeit ist zu untersuchen, welche Bedeutung Beziehungen zwischen Wirtschaftssubjekten und Kernstadt und kleinräumige Verlagerungsprozesse im Ballungsgebiet für die finanzielle Situation einer Kernstadt haben. Auch soll geprüft werden, welche Konsequenzen aus der Stadt-Umland-Wanderung zu ziehen sind.

II. Disposition

Ausgehend von einer Erörterung der Entwicklung und der derzeitigen Situation der Kernstädte in den Vereinigten Staaten von Amerika, die verbunden ist mit einer Analyse verschiedener Maßnahmen und Vorschläge zur Verbesserung ihrer finanziellen Situation und der sozioökonomischen Verhältnisse in ausgedehnten Teilräumen der Kernstädte, wird im zweiten Kapitel eine Bestandsaufnahme der aktuellen Situation in den Kernstädten in der Bundesrepublik Deutschland versucht. Diese wird ergänzt durch Ausführungen zu den Ursachen und den erkennbaren sowie vermuteten Folgen der Stadt-Umland-Wanderung in der Bundesrepublik.
Im dritten Kapitel wird das Problem unter theoretischem Aspekt aufgearbeitet. Dazu wird im Anschluß an die kritische Würdigung von verschiedenen Untersuchungen, die die finanziellen Folgen für die Kernstädte bei Veränderungen im räumlichen Gefüge mit Hilfe stark aggregierter Parameter und statistischer Zeitreihen- oder Querschnittsanalysen zu analysieren suchen, eine auf Mikrodaten gründende Analysetechnik in ihren Grundzügen beschrieben. Diese lehnt sich an Untersuchungen zur Verteilung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen auf die privaten Wirtschaftssubjekte an. Bevor diese Analysetechnik im fünften Kapitel auf die konkrete Situation einer bundesdeutschen Kernstadt angewendet wird, werden (im vierten Kapitel) einige in diesem Zusammenhang interessierende Fragen zu Kostenrechnungen im öffentlichen Bereich und von Zurechnungen öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen auf die privaten Wirtschaftssubjekte erörtert. Dies soll dem Verständnis des fünften Kapitels dienen, wo dann anhand von Daten zur finanzwirtschaftlichen Lage und zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur in der Stadt Frankfurt am Main und der Veränderung dieser Daten untersucht wird, wie sich das Nutzungs- und Finanzierungsprofil der kernstädtischen Aktivitäten und Leistungen auf Wirtschaftssubjekte in der Kernstadt und im angrenzenden

Umland verteilt und welche Ausgaben- und Einnahmenänderungen mit charakteristischen kleinräumigen Verlagerungsprozessen einhergehen.
Das sechste Kapitel geht der Frage nach, ob und inwieweit die Ergebnisse der Analyse für den Ballungsraum Frankfurt am Main für andere Ballungsgebiete in der Bundesrepublik verallgemeinert werden können.
Im siebten Kapitel werden die Resultate der vorangegangenen Ausführungen im gesamtwirtschaftlichen, finanzverfassungspolitischen, gesellschaftlichen und politisch-administrativen Zusammenhang interpretiert; insbesondere wird gefragt, welche Konsequenzen aus den mit der Stadt-Umland-Wanderung einhergehenden Wirkungen zu ziehen sind und wie im einzelnen darauf reagiert werden kann. Dabei wird verschiedentlich auch auf die im zweiten Kapitel erörterten Erfahrungen mit Gegensteuerungsmaßnahmen in den Vereinigten Staaten von Amerika Bezug genommen.
Eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnissse der Arbeit erfolgt im achten und letzten Kapitel.

Zweites Kapitel: Zur Situation in den Ballungsgebieten in den Vereinigten Staaten von Amerika und in der Bundesrepublik Deutschland

I. Zur Situation in den Vereinigten Staaten von Amerika

A. Aufgaben, Struktur und Entwicklung kommunaler Körperschaften in amerikanischen Stadtregionen

In den Vereinigten Staaten von Amerika existiert ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland ein föderatives Staatsgefüge mit Zentralstaat, Bundesstaaten und kommunalen Gebietskörperschaften.
Letztere gliedern sich in mehrere, sich in der Regel überschneidende Körperschaften.
Dazu gehören die Counties, die selbständigen Gemeinden (cities, municipalities), Landgemeinden (townships, towns), Schulgemeinden (school districts) und Sonderdistrikte (special districts). Statistische Bedeutung kommt den Stadtregionen zu, da viele Erhebungen auf dieser Basis gründen [1].
Während 1910 nach der in Fußnote 1) gegebenen Definition 44 Stadtregionen bestanden, stieg deren Zahl über 97 (1930), 168 (1950) und 242 (1970) auf 268 im Januar 1974 [2]. Der Teil der gesamten Bevölkerung der

---

1) Eine Stadtregion, auch als SMSA (Standard Metropolitan Statistical Area) bezeichnet, umfaßt im wesentlichen ein oder mehrere zusammenhängende Counties, die entweder (a) mindestens eine Kernstadt (city) mit wenigstens 50.000 Einwohnern aufweist, oder (b) mindestens eine Kernstadt mit wenigstens 25.000 Einwohnern, die zusammen mit anderen umliegenden Gemeinden eine Mindestdichte von 1.000 Personen pro Quadratmeile aufweist. Vgl. dazu Murphy, T.P., und J. Rehfuss: Urban Politics in the Suburban Era, Homewood, Ill. 1976, S. 9, insbesondere Fußnote 1).

2) Vgl. ebenda, S. 9.
Vgl. zur Entwicklung von Stadtregionen in den Vereinigten Staaten auch Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 11 ff.

Stadtregionen, der außerhalb der Kernstädte wohnte, stieg dabei kontinuierlich an [1].
Die einzelnen Stadtregionen sind nur selten identisch mit den nach geographischen und anderen Merkmalen abgegrenzten Stadtgebieten, sie sind weder Verwaltungseinheiten noch amtliche oder 'ideale' Planungsräume [2].

Den Kern der kommunalen Verwaltungsorganisation in den einzelnen Staaten bilden die Counties, die meist im 19. Jahrhundert festgelegt worden sind; sie können überörtliche Aufgaben erfüllen, andererseits aber auch Träger gemeindlicher Leistungen sein [3]. Counties gibt es in allen Einzelstaaten der Vereinigten Staaten von Amerika; ihre Größe schwankt sowohl hinsichtlich der Zahl der Einwohner als auch hinsichtlich ihres Flächenumfangs beträchtlich. Counties nehmen traditionelle Staatsaufgaben, wie Wohlfahrtswesen, Straßenunterhaltung, untere Gerichtsbarkeit u.a.m. wahr, die ihnen von den Einzelstaaten übertragen werden [4].

Die selbständigen Gemeinden sind Einheiten der Selbstverwaltung, welche vom County weitgehend unabhängig sind [5]. Während das County in den "unincorporated areas" örtliche und überörtliche Aufgaben wahrnimmt, kann es im Gebiet einer selbständigen Gemeinde allenfalls überörtliche Aufgaben wahrnehmen; weder das County noch der jeweilige Einzelstaat können aber eine Kommunalaufsicht über die selbständigen Gemeinden

---

1) Während 1960 etwa 48 % der Bevölkerung der Stadtregionen außerhalb der Kernstädte lebten, waren es 1970 schon knapp 54 %. Vgl. dazu Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 10.

2) Vgl. v. Borries, H.W.: Raumplanung und kommunales Finanzwesen in amerikanischen Stadtregionen, Köln - Mülheim 1964, S. 1.

3) Vgl. ebenda, S. 5 f. Ferner Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 144 und die dort angeführten Beispiele.

4) Vgl. Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 144.

5) Vgl. v. Borries, H.W.: a.a.O., S. 7.

ausüben [1]. Selbständige Gemeinden werden durch die Verleihung körperschaftlicher Rechte für ein bestimmtes Gebiet durch einen staatlichen Hoheitsakt gebildet; die Initiative dazu geht in der Regel von der Bevölkerung des betreffenden Gebietes aus [2]. Mehrere Vorstädte sind auf diese Weise aktiv geworden, um sich dem Einfluß einer nahegelegenen Großstadt zu entziehen [3].
Die selbständigen Gemeinden besitzen oft weitergehende Selbstverwaltungsrechte als die Counties, eine Generalisierung verbietet sich jedoch wegen den unterschiedlichen Regelungen in den Einzelstaaten [4].

Eine spezielle Form einer selbständigen Gemeinde stellt das City-County dar, das örtliche und überörtliche Aufgaben wahrnimmt; es ist dem deutschen Stadtkreis vergleichbar.

Spezifische Aufgaben nehmen schließlich die Schulgemeinden und Sonderdistrikte wahr. Sie ähneln den kommunalen Zweckverbänden in der Bundesrepublik Deutschland, sind jedoch im Gegensatz dazu als rein kommunale Gebietskörperschaften anzusehen [5].
Sonderdistrikte können auf Initiative mehrerer Gebietskörperschaften oder der Bevölkerung eines bestimmten beliebigen Gebietes - nicht jedoch gegen deren Willen - gebildet werden, um örtliche oder regionale Aufgaben wahrzunehmen [6]. Ihre Grenzen brauchen nicht mit den Grenzen anderer Gebietskörperschaften zusammenzufallen. Sie sind von diesen anderen Gebiets-

---

1) Vgl. v. Borries, H.W.: a.a.O., S. 7 f.

2) Vgl. ebenda, S. 7.

3) Vgl. ebenda, S. 12. Die Einzelstaaten versuchen jedoch zunehmend die Bildung neuer Einheiten kommunaler Gebietskörperschaften zu kontrollieren; vgl. dazu Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 192.

4) Vgl. v. Borries, H.W.: a.a.O., S. 7 f.

5) Vgl. ebenda, S. 9.

6) Vgl. ebenda.

körperschaften in finanzwirtschaftlicher und organisatorischer Hinsicht unabhängig und haben in der Regel das Recht eigene Gebühren, Beiträge und Steuern zu erheben [1]. Die Aufgaben, die von den Sonderdistrikten wahrgenommen werden, sind sehr vielfältig. Neben der großen Anzahl der Schulgemeinden, die 1972 knapp 40 % aller Sonderdistrikte ausmachten, gibt es Sonderdistrikte vor allem für die Verwaltung der natürlichen Ressourcen, wie in der Ent- und Bewässerung und im Umweltschutz, ferner im Bereich des öffentlichen Verkehrswesens, im Wohnungsbau, im Gesundheitswesen und auf dem Gebiet der öffentlichen Versorgungseinrichtungen; in der Regel nehmen sie nur eine spezielle Funktion wahr [2]. Tabelle I weist die zahlenmäßige Entwicklung der kommunalen Gebietskörperschaften in den Jahren von 1942 bis 1972 aus.

Tabelle I: Zahlenmäßige Entwicklung der Gebietskörperschaften in den Vereinigten Staaten vom Amerika in den Jahren 1942-1972

Art der Gebietskörperschaft	Zahl der Einheiten 1942	1957	1967	1972
Insgesamt:	155.115	102.391	81.298	78.268
Einzelstaaten	48	50	50	50
örtliche Körperschaften	155.067	102.341	81.248	78.218
Counties	3.050	3.050	3.049	3.044
Municipalities	16.220	17.215	18.048	18.517
Townships	18.919	17.198	17.105	16.991
School districts	108.579	50.454	21.782	15.781
Special districts	8.299	14.424	21.264	23.885

Quelle: U.S.Bureau of the Census, 1972, Census of the Governments, vol. 1, Governmental Organization, S. 23. Abgedruckt bei Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 23.

1) Vgl. v. Borries, H.W.: a.a.O., S. 10.

2) Vgl. dazu Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 22 f. und auch Musgrave, R.A., und P.B. Musgrave: Public Finance in Theory and Practice, 2nd Ed., Tokyo u.a. 1976, S. 642 f.

Die starke zahlenmäßige Abnahme der Schulgemeinden resultiert in der Hauptsache aus einer Zusammenfassung ländlicher Gebiete, die durch eine abnehmende ländliche Bevölkerungszahl und die Errichtung zentraler Schulen bedingt ist [1]. Die Zunahme der Zahl der Sonderdistrikte und die geringere Zunahme der Zahl der "municipalities" ist in hohem Maße Folge der Verstädterung ehemals ländlicher Gebiete im Umland von Kernstädten. Diese Änderungen in der Zahl örtlicher Einheiten spiegeln daher sowohl die Land-Stadt-Wanderung als auch die Stadt-Umland-Wanderung wider [2]. Das letztere mag auch die Abnahme der Zahl der "townships" erklären, denn nicht selten entwickelten sich kleinere Gemeinden im Umland der Kernstädte infolge der Stadt-Umland-Wanderung zu kleineren und mittleren Städten.

Die Zahl der kommunalen Gebietskörperschaften variiert innerhalb einzelner Stadtregionen beträchtlich; sie reicht von 4 in Honolulu bis zu 1172 in der sechs Counties umfassenden Stadtregion von Chicago [3]. Fast alle Bürger der Vereinigten Staaten von Amerika sind Mitglieder von fünf bis fünfzehn Einheiten kommunaler Gebietskörperschaften [4].

B. Das kommunale Finanzsystem in den Vereinigten Staaten von Amerika

1. Das System der kommunalen Einnahmen

Im Haushaltsjahr 1974/75 ergaben sich in den Vereinigten Staaten von Amerika über 30 % aller Einnahmen auf kommunaler Ebene aus der property-tax, nahezu 40 % aus Transfers von anderen, meist übergeordneten Gebietskörperschaften und etwa 10 % aus Gebühren und

---

1) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 22.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. ebenda, S. 23 und Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: Financing State and Local Governments, Washington, D.C., 3rd Ed., 1977, S. 78.

4) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 23.

Beiträgen. Die Entwicklung der Anteile dieser Einnahmen von 1966/67 bis 1974/75 kommt in der folgenden Tabelle II zum Ausdruck.

Tabelle II: Entwicklung und Ausmaß verschiedener Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften.

	Haushaltsjahre					
	1966/67		1970/71		1974/75	
	absolut	relativ	absolut	relativ	absolut	relativ
Summe der Einnahmen in Mil. $	65377	100 %	100993	100 %	159731	100 %
davon: [a]						
property -tax	25418	38,9%	36726	36,4%	50040	31,3%
transfers	20396	31,2%	34473	34,1%	61975	38,8%
current charges	6318	9,7%	9819	9,7%	15152	9,5%

Quelle: U.S. Bureau of the Census: Governmental Finances in 1966/67, 1970/71, 1974/75, jeweils Tabelle 4, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., verschiedene Jahre und eigene Berechnungen.

a) Die restlichen Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften ergeben sich aus Einnahmen aus anderen Steuern, Geldbußen u.ä.m.

Einer deutlichen Abnahme der Einnahmen aus eigenen Quellen, steht die Zunahme überörtlicher Transferzahlungen gegenüber [1].
Bei der Analyse des Einnahmesystems ist jedoch stets zu beachten, daß jeder Einzelstaat die örtliche Einnahmestruktur stark beeinflußt. Die kommunalen Gebietskörperschaften dürfen überall nur die property-tax erheben, während hinsichtlich der Erhebung anderer Steuern in den einzelnen Staaten unterschiedliche Regelungen bestehen [2]. Daraus ergeben sich bedeutende Unterschiede in den Einnahmenstrukturen verschiedener Gebietskörperschaften innerhalb des gesamten Staats-

1) Dies gilt insbesondere für große Städte. Vgl. dazu Blaydon, C.C., und S.R. Gilford: a.a.O., S. 23 ff.

2) Vgl. dazu etwa Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 142, v. Borries, H.W.: a.a.O., S. 35 f. und Musgrave, R.A., und P.B. Musgrave: a.a.O., S. 643 f.

gebietes wie auch innerhalb eines Einzelstaates. Daneben gibt es beträchtliche Unterschiede in der Verteilung der funktionalen Verantwortung auf einzelstaatliche Ebene und auf die Ebene der örtlichen Gebietskörperschaften in den Einzelstaaten [1]. Daher kann die spezielle Situation einzelner Kernstädte sinnvoll nur im Rahmen der jeweils geltenden gesetzlichen Regelungen analysiert werden [2].

a) Die Steuern

Die property-tax stellt mit Abstand die wichtigste Steuer der örtlichen Gebietskörperschaften dar; ihr Aufkommen lag 1973 bei 83 % der gesamten lokalen Steuereinnahmen [3]. Man schreibt dieser Steuer drei Vorteile zu: Sie sei selbst von kleinen Gebietskörperschaften leicht zu erheben, der Besteuerte könne sie nur schwer abwenden, da Realvermögen weitgehend immobil sei und schließlich bestehe eine hohe Äquivalenz zu den auf lokaler Ebene empfangenen Vorteilen aus öffentlichen Leistungen [4].
Als Nachteile dieser Steuer gelten ihre regressive Wirkung in bezug auf das Einkommen [5], die überproportionale Belastung "on housing consumption" [6], die negative Beeinflussung der Bautätigkeiten [7] und die

---

1) Vgl. dazu Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 31. Näheres zur historischen Entwicklung des us-amerikanischen Steuersystems und zur Verteilung des Aufkommens verschiedener Steuern auf die staatlichen Ebenen im Zeitablauf siehe ebenda, S. 16 ff.

2) Ein Überblick über die Situation auf der Einnahmen- und Ausgabenseite in zehn großen Städten gibt Feinberg, M.S.: The Implications of Core-City Decline for the Fiscal Structure of the Core-City, in: NTJ, vol. 17 (1964), S. 213 ff.

3) Vgl. Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S.137.

4) Vgl. dazu etwa Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 143 f.; kritischer: Netzer, D.: Economics of the Property Tax, Washington, D.C., 1966. S. 214 ff.

5) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 144.

6) Vgl. ebenda.

7) Vgl. Riew, J.: Metropolitan Disparities and Fiscal Federalism, in: Crecine, J.P. (Ed.): Financing the Metropolis - Public Policy in Urban Economics, Beverly Hills-London 1970, S. 137 ff., hier S. 152.

verschiedentlich nicht gleichmäßige Erhebung der Steuer wegen lokalen Differenzen im Rahmen der umfangreichen Schätzung der Bemessungsgrundlage [1]. Letzteres wirkt sich wegen der Bedeutung dieser Schätzwerte für andere steuertechnische Größen auch auf die lokalen Anteile an einzelstaatlichen Zuweisungen und Steuern und damit auch auf die maximal zulässige örtliche Verschuldung aus [2]. Als Haupteinnahmenquelle für die Kernstädte ist die property-tax um so weniger geeignet, je mehr die Vermögenswerte in der Kernstadt durch die Stadt-Umland-Wanderung ausgehöhlt werden und je höher der Anteil öffentlich genutzter Flächen in den Kernstädten steigt, - durch Flächen, die etwa durch Straßenbau aus der einzelwirtschaftlich produktiven Nutzung genommen werden und als Besteuerungsbasis verloren gehen [3].

Die wichtigste Einnahmequelle der Einzelstaaten sind die Umsatz- und Verbrauchsteuern; die kommunalen Körperschaften dürfen derartige Steuern nur mit Erlaubnis der jeweiligen Einzelstaaten erheben. Im Jahre 1971 lag diese Erlaubnis in 26 Einzelstaaten vor, sie war zumeist auf die "municipalities" beschränkt [4].

Einkommensteuern finden sich in den Vereinigten Staaten von Amerika auf allen drei staatlichen Ebenen. Die zentralstaatliche Einkommensteuer, die dort mehr als die Hälfte aller Einnahmen erbringt, ist progressiv gestaltet, ihre Aufkommenselastizität (in bezug zur Einkommensentwicklung) ist größer als eins [5].

---

1) Vgl. Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 145

2) Vgl. ebenda, S. 6 und 142 ff.
Hier finden sich auch nähere Angaben zur Besteuerung, den Schwierigkeiten bei der Veranlagung u.a.m.

3) Vgl. Netzer, D.: a.a.O., S. 117 ff. und ferner Feinberg, M.S.: a.a.O., S. 216 und v. Borries, H.W.: a.a.O., S. 51.

4) Vgl. dazu Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 150 f.

5) Vgl. ebenda, S. 151 f.

Die Einkommensteuer der Einzelstaaten zeigt unterschiedliche Formen; auf sie braucht im folgenden nicht näher eingegangen zu werden. Die Einkommensteuer kommunaler Gebietskörperschaften, die 1973 qua einzelstaatlicher Erlaubnis in zehn Staaten erhoben wurde, ist regelmäßig weder progressiv gestaltet noch liegt die Aufkommenselastizität immer deutlich über eins [1]. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer hatten im Haushaltsjahr 1974/75 einen Anteil von 1,6 % an der Gesamtheit aller kommunalen Einnahmen [2]. Diese Durchschnittszahl verdeckt jedoch, daß diese Steuer , die oft nur vom County oder in den Großstädten erhoben wird, gerade für letztere eine wichtige Einnahmequelle darstellt [3].

b) Gebühren und Beiträge

Der Anteil der Gebühren und Beiträge an den Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften aus eigenen Quellen (also ohne zwischenstaatliche Transfers) betrug im Haushaltsjahr 1974/75 etwa 16 % [4]. Gebühren und Beiträge werden regelmäßig vom Empfänger bestimmter öffentlicher Güter und Dienstleistungen erhoben - so im Ausbildungs- und Gesundheitswesen, im Verkehrswesen und bei Ver- und Entsorgungsleistungen. Während sich Steuerpflichtige lokalen Steuern durch Ortswechsel entziehen können, sind diese besonderen Abgaben ortsgebunden. Eine allokationstheoretisch angebrachte

---

1) Vgl. Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 168 f.

2) Vgl. U.S. Bureau of the Census: Governmental Finances in 1974/75, Tabelle 4, S. 18.

3) So betrug im Haushaltsjahr 1974/75 der Anteil der Einnahmen aus der städtischen Einkommensteuer an den gesamten städtischen Einnahmen in Philadelphia 31,5 %, in Toledo 30,2 % und in St. Louis 13,8 %. Vgl. U.S. Bureau of the Census: City Government Finances in 1974/75, Washington, D.C., 1976, Tabelle 7, S. 108 ff. und eigene Berechnungen.

4) Vgl. U.S. Bureau of the Census: Governmental Finance in 1974/75, Tabelle 4 und eigene Berechnungen.

und hinsichtlich der Zurechnung des Leistungsempfangs weitgehend mögliche quantitative und qualitative Ausweitung der Gebühren- und Beitragserhebung scheitert in der Regel am massiven Widerstand derer, die bisher bestimmte öffentliche Leistungen frei oder zu nicht kostendeckenden Preisen beziehen konnten [1].
Die geringe Kostendeckung von Gebühren und Beiträgen verhindert eine optimale Allokation im öffentlichen Sektor, was auch die städtische Ausbreitung und die extensive Siedlungsweise in bestimmten Randgebieten begünstigt. So hat, verschiedenen Untersuchungen zufolge, die Erhebung standardisierter Gebühren dazu beigetragen, daß durch öffentliche Leistungen, wie etwa die Bereitstellung von Straßen und Einrichtungen zur Ver- und Entsorgung,die in geringer besiedelten Arealen pro Kopf bedeutend mehr Kosten verursachen als in dichter besiedelten Stadtgebieten, spärlich besiedelte Randgebiete gegenüber dichter besiedelten Flächen begünstigt wurden [2].

c) Zwischenstaaliche Transfers
Seit einigen Jahren stellen die zwischenstaatlichen Transfers die wichtigste kommunale Einnahmequelle dar [3]. Der überwiegende Teil dieser Transfers wird von den Einzelstaaten zugewiesen; diese erhalten aber selbst bedeutende Zuweisungen vom Zentralstaat [4]. Daneben bestehen direkte finanzielle Beziehungen zwischen Zentralstaat und lokalen Gebietskörperschaften [5].

---

1) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 153. Zum Kostendeckungsgrad bei verschiedenen Leistungen durch Gebühren und Beiträge vgl. beispielsweise Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 187.

2) Vgl. zu diesem Problemkreis etwa Downing, P.B.: User Charges and the Development of Urban Land, in: NTJ, vol. 26 (1973), S. 631 ff.

3) Vgl. dazu Tabelle II auf S. 11.

4) Vgl. U.S. Bureau of the Census: Governmental Finances, Berichte zu verschiedenen Haushaltsjahren, (1966/67, 1970/71 und 1974/75), a.a.O., jeweils Tabelle A und C.

5) Vgl. ebenda.

Bis zum Jahre 1972 umfaßten diese Transfers mehrere hundert Zuweisungsprogramme, die in der Mehrzahl das Bildungswesen, das Wohlfahrtswesen und den Straßenbau betrafen [1].

Im Jahre 1972 wurde nach breiter wissenschaftlicher und politischer Diskussion [2] durch den State and Local Fiscal Assistance Act das (General) Revenue Sharing ins Leben gerufen, in dessen Rahmen bis zum Ende des Jahres 1976 mehr als 30 Mrd. Dollar bundesstaatlicher Gelder nach bestimmten Formeln und großenteils ohne Auflagen den Einzelstaaten und kommunalen Gebietskörperschaften zugewiesen wurden [3]. Nach 1976 sollen für weitere vier Jahre etwa 26 Mrd. Dollar nach der im wesentlichen unverändert gebliebenen Zuteilungsformel an diese Körperschaften weitergegeben werden [4].

Die bis zum Jahre 1972 gewährten Zuweisungen waren überwiegend als 'categorical-grants' - also mit Mitleistungszwang und verschiedenen Verwendungsauflagen - gewährt worden [5]. Sie sollten in erster Linie dazu dienen, einen Minimalstandard öffentlicher Leistungen in allen Gebieten des Landes zu gewährleisten und die Internalisierung von Spillovers zu begünstigen [6]. Das Revenue Sharing-Programm war gegliedert in ein "special revenue sharing", in welchem mehrere schon bestehende,

---

1) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 155 f.

2) Vgl. dazu Revenue Sharing and the City, ed. by Perloff, H.S., und R.P. Nathan, Baltimore 1968, Heller, W.W.: Should the Government Share Its Tax Take, in: Rasmussen, D.W., und C.T. Haworth (Eds.): The Modern City, Readings in Urban Economics, New York 1973, S. 217 ff. und Wright, D.S.: The Politics and Economics of Intergovernmental Fiscal Relations, in: State and Local Tax Problems, ed. by Johnson, H.L., Knoxville 1969, S. 63 ff., insbesondere S. 76 ff.

3) Vgl. dazu Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 72. Den Einzelstaaten flossen etwa ein Drittel dieser Gelder zu. Vgl. ebenda.

4) Vgl. Nathan, R.P., und C.F. Adams jr.: Revenue Sharing: The Second Round, Washington, D.C., 1977, S. 1.

5) Vgl. Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 214 ferner Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 56 ff.

6) Vgl. ebenda, insbesondere S. 64 ff.

aber zersplitterte Zuweisungen (überwiegend aus den mit Auflagen versehenen Programmen) für einen Zweck zusammengefaßt wurden und ein "general revenue sharing", das den empfangenden Körperschaften einen Einsatz der Mittel nach ihren Prioritäten ermöglichen sollte [1]. Es war ein ehrgeiziges Programm der Nixon-Ära, mit dem Ziel:

- die Lebensfähigkeit, die Effizienz und die fiskalische Unabhängigkeit der Einzelstaaten und kommunalen Gebietskörperschaften zu erhöhen,
- die ökonomischen Ungleichheiten und Disparitäten innerhalb der Einzelstaaten zu reduzieren,
- eine stimulierende Wirkung auf "state- and local-tax efforts" zu erzielen und
- die besonderen Verpflichtungen der übergeordneten Körperschaften gegenüber den Kernstädten zu erfüllen [2].

Zuweisungen der Oberverbände müssen, um die angestrebten Ziele zu erreichen, sehr differenziert gestaltet sein. Es wird später geprüft, inwieweit das Revenue Sharing-Programm das Ziel der Förderung kernstädtischer Belange erfüllt hat [3].

---

1) Vgl. Oates, W.E.: Introduction, in: Financing the New Federalism, ed. by Oates, W.E., Washington, D.C., 1975, S. 1 ff., hier S. 5 f. und Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 47.

2) Vgl. Heller, W.W.: A Sympathetic Reappraisal of Revenue Sharing, in: Revenue Sharing and the City, a.a.O., S. 3 ff., hier S. 5 ff. Zum ursprünglichen Heller/Pechman Plan aus dem das Revenue Sharing-Programm, wenn auch mit zum Teil bedeutenden Änderungen, hervorging, den vorgenommenen Modifikationen und der Entstehungsgeschichte des Gesetzes vgl. auch Murphy, J.C.: General Revenue Sharing's Impact on County Government, in: PAR, vol. 35, 1975, S. 131 ff., hier S. 134 f. und ferner Thompson, R.E.: Revenue Sharing: A New Era in Federalism ?, Washington, D.C., 1973 und Nathan, R.P., A.D. Maneval und S.E. Calkins: Monitoring Revenue Sharing, Washington, D.C., 1975, insbesondere S. 13 ff.

3) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 50 ff.

d) Die kommunale Verschuldung

Die Verschuldung der kommunalen Körperschaften war im Laufe der Zeit großen Schwankungen unterworfen [1]. Nach der großen Depression der dreißiger Jahre, die Insolvenzen lokaler Körperschaften mit sich brachte, blieb die Bruttokreditaufnahme anfangs sehr gering, insgesamt war gegen Ende der vierziger Jahre auf kommunaler Ebene der Schuldenstand geringer als 1938 [2]. In der Zeit danach ist die kommunale Verschuldung angestiegen, dies gilt insbesondere für kernstädtische Gebiete [3]. Während die Schuldenlast aller kommunalen Körperschaften, gemessen am Verhältnis der Zinszahlungen zu den Gesamtausgaben, in der Zeit zwischen den Haushaltsjahren 1966/67 und 1974/75 bei etwa 4 % konstant blieb, stieg dieser Wert im gleichen Zeitraum in Boston von 2 % auf 4 %, in New York von 3 % auf 5 % und in Atlanta von 6 % auf 12 % [4].

Der starke finanzielle Druck, der auf den Kernstädten lastet, verursachte erste Schwierigkeiten in der Bedienung von Schulden (default on debt), wie das Beispiel von New York City zeigt [5]. Hier mußte die vom Einzelstaat gegründete Municipal Assistance Corporation (MAC) eingeschaltet werden, um aufgrund der Reputation des Einzelstaates, der hinter dieser Organisation stand, der Großstadt New York eine weitere - indirekte - Aufnahme neuer Kredite und eine Umwandlung von kurzfristigen in lang-

---

1) Vgl. Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 189 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 191 ff.

3) Vgl. ebenda, S. 196.

4) Vgl. U.S. Bureau of the Census: Governmental Finances in 1966/67 und 1974/75, a.a.O., jeweils Tabelle C und dasselbe: City Government Finances in 1966/67 und 1974/75, a.a.O., Tabelle 6 bzw. Tabelle 7 (für 1974/75) und eigene Berechnungen.

5) Vgl. dazu Congressional Budget Office: The Causes of New York City's Fiscal Crisis, in: Political Science Quarterly, vol. 90, (1975/76), S. 659 ff. und Shalala, D.E., und C. Bellamy: A State Saves a City: The New York Case, in: Municipal Finance, The Duke Law Symposium, Cambridge, Mass. 1976, S. 63 ff.

fristige Kredite zu ermöglichen.
Trotzdem gelang es nur durch eine zusätzliche Intervention des Staates New York den finanziellen Zusammenbruch von New York City zu verhindern; es zeigte sich, daß die Stadt New York ihre Kreditwürdigkeit - zumindest vorübergehend - verloren hatte [1)2)].

2. Die Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften

Die Entwicklung der kommunalen Ausgaben in ihrer Gesamtheit und ihren wichtigsten Verwendungsarten sowie zur Zahl der Einwohner ins Verhältnis gesetzt in der Zeit von 1966/67 bis 1974/75 sind in Tabelle III wiedergegeben.
Tabelle IV zeigt die analogen Zahlen für die 43 (Haushaltsjahr 1966/67) bzw. 48 größten Kernstädte (Haushaltsjahr 1974/75).

Obwohl wegen der nicht einheitlichen Verteilung der Aufgaben auf Städte und Gemeinden, Counties, Schulgemeinden und spezielle Distrikte einem Vergleich der relativen Anteile einzelner Ausgabenbereiche an den Gesamtausgaben aller kommunalen Gebietskörperschaften und der 43 bzw. 48 größten Kernstädte nur eine eingeschränkte Aussagekraft zukommen kann, zeigt die Ausgabenentwicklung auf kommunaler Ebene doch einige interessante und eindeutige Entwicklungen:

1. Die Gesamtausgaben und mehr noch die Pro-Kopf-Ausgaben stiegen in der jüngsten Vergangenheit in den Kernstädten stärker als die entsprechenden Ausgaben <u>aller</u> kommunalen Körperschaften und damit weitaus stärker als die entsprechenden Ausgaben <u>aller anderen</u> kommunalen Körperschaften.

---

1) Vgl. Shalala, D.E., und Bellamy, C.: a.a.O., S. 71ff

2) Zu den Arten und Besonderheiten der Kommunalverschuldung vgl. etwa Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 200 ff.

Tabelle III:

Direkte Ausgaben (ohne Zwischenstaatliche (Rück-)transfers) aller kommunalen Körperschaften

im Fiskaljahr (in Mill. Dollar)	1966/67	%	Pro-Kopf	1974/75	%	Pro-Kopf	1966/67 bis 1974/75 Gesamt-Anstieg %	Pro-Kopf-Anstieg %
Gesamtausgaben:	59.522	100	300,82	143.148	100	671,7	140,5	123,3
davon für:								
Education	28.849	48,5	145,8	64.956	45,4	304,78	125,2	109,0
Highways	4.533	7,6	22,91	8.270	5,8	38,81	82,4	69,4
Public Welfare	3.958	6,7	20,0	9.733	6,8	45,67	145,9	128,4
Health and Hospital	3.289	5,5	16,62	9.878	6,9	46,35	200,3	178,9
Police protection	2.610	4,4	13,19	7.073	4,9	33,18	171,0	151,6
Housing and urban reneval	1.505	2,5	7,6	3.050	2,1	14,13	102,7	85,9
Interest on general debt	1.999	3,4	10,1	5.511	3,9	25,86	175,7	156,0

Quelle: U.S. Bureau of the Census:
Governmental Finances in 1966/67 und 1974/75, a.a.O., jeweils Tabelle 7
und eigene Berechnungen

Tabelle IV:

Direkte Ausgaben der 43 (1966/67) bzw. 48 größten Cities (1974/75) im Fiskaljahr (in Mill. Dollar)

	1966/67			1974/75			1966/67 bis 1974/75 Ges.-Anstieg	Pro-Kopf-Anstieg
		%	Pro-Kopf		%	Pro-Kopf	%	%
Gesamtausgaben:	9.609	100	257,12	25.282	100	641,7	163,1	149.6
davon für:								
Education	1.868	19,4	49,98	4.295	17,0	109,0	129,9	118,1
Highways	650	6,8	17,39	1.169	4,6	29,67	79,9	70,6
Public Welfare	1.054	11,0	28,20	3.604	14,3	91,4	241,9	224,1
Health and Hospital	876	9,1	23,44	2.581	10,2	65,5	194,6	179,4
Police protection	1.024	10,7	27,40	2.470	9,8	62,7	141,2	128,8
Housing and urban reneval	494	5,1	13,22	1.107	4,4	28,1	124,1	112,6
Interest on general debt	387	4,0	10,36	1.351	5,3	34,3	249,1	231,1

Quelle: U.S. Bureau of the Census:
City Government Finances in 1966/67, a.a.O., Tabelle 6 und 1974/75, a.a.O., Tabelle 7
und eigene Berechnungen

2. Der Anteil der Ausgaben, die hauptsächlich den leistungsschwachen und ärmeren Bevölkerungsgruppen zugute kommen (wie Wohlfahrts- und Gesundheitsausgaben), ist in den Kernstädten von 1966/67 bis 1974/75 von 20,1 % auf 24,5 % der Gesamtausgaben angestiegen. Dies bedeutet einen Anstieg um 22 %. Auf der Ebene aller kommunalen Körperschaften stieg der Anteil dieser Ausgaben von 12,2 % auf 13,7 %, was einen Anstieg von 12 % bedeutet.

3. Die Pro-Kopf-Ausgaben lagen 1974/75 im Wohlfahrts- und Gesundheitswesen in den 48 größten Städten fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt aller lokalen Körperschaften (156,9 $ zu 92,0 $ pro Kopf), und damit vermutlich mehr als doppelt so hoch wie in allen anderen Gebietskörperschaften.

4. Die Ausgaben für Zinszahlungen überstiegen in den Kernstädten sowohl in ihrem Anteil an den Gesamtausgaben als auch in ihrer Zuwachsrate die entsprechenden Werte für alle kommunalen Gebietskörperschaften.

Diese Thesen werden von mehreren anderen empirischen Untersuchungen bestätigt [1].

Die Bestimmungsgründe kommunaler Ausgaben sind vielfältiger Natur. Lokale Ausgabendifferenzen können nicht nur durch Art und Ausmaß der zu erfüllenden Aufgaben, sondern auch durch mangelnde Effektivität und Effizienz bei der Aufgabenerfüllung bedingt sein. Verschiedentlich wurde und wird argumentiert, daß nicht zuletzt die Tatsache, daß den Kernstädten relativ zu

---

1) Vgl. dazu etwa Kee, W.S.: City-Suburban Differentials in Local Government Fiscal Effort, in: NTJ, vol. 21 (1968), S. 183 ff. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., insbesondere Tabelle 9-1, S. 294, Kee, W.S.: Suburban Population Growth and Its Implications for Core City Finance, in: LE, vol. 43 (1967), S. 202 ff. und den Sammelband Fiscal Pressures on the Central City, ed. by W.Z. Hirsch u.a.: a.a.O.

ihren Gesamteinnahmen ein höherer Betrag an Zuweisungen von übergeordneten Körperschaften zufließt als anderen Kommunen, zu einer großzügigeren Ausgabengebarung führen kann [1].
Bestimmte Phänomene, wie die verhältnismäßig geringe Produktivität auch im staatlichen Dienstleistungsbereich verursachen dagegen in allen Orten gleichermaßen Mehrbelastungen [2]. Gewisse in der Regel öffentlich wahrgenommene Aufgaben mögen die Gemeinden in der Umlandzone auf die Einwohnerzahl bezogen sogar stärker als viele Kernstädte belasten [3], oder hier vergleichsweise kostengünstiger erfüllt werden können als dort [4]. Dies kann jedoch die Ausgabendisparität zwischen Vorstädten und Kernstädten auch nicht annähernd kompensieren. Und gerade wegen der angespannten finanziellen Situation in vielen Kernstädten, spricht eher wenig für die Vermutung, daß die Verwendung der Mittel dort weniger wirtschaftlich und sorgfältig erfolgt als in anderen kommunalen Körperschaften. Es sind vielmehr zusätzliche Aufgaben und andersartige Bedingungen der Aufgabenerfüllung, die Ausgabenstruktur und Ausgabenvolumen in den Kernstädten von denen in den anderen Kommunen und vor allem von denen in den Vorstädten unterscheiden.
Die Ausgabendisparität ist insbesondere bedingt durch[5]

- den relativ hohen Anteil der Personen in den Kernstädten, die öffentlicher Hilfe bedürfen, so vor allem Alte und Arme,

---

1) Vgl. dazu Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 296.

2) Vgl. dazu insbesondere Baumol, W.J.: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: AER, vol. 57 (1967), S. 415 ff.

3) So sind beispielsweise in den Vorstädten in der Regel relativ mehr Kinder im schulpflichtigen Alter als in den Kernstädten; vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 293.

4) Man denke an die geringeren Kosten der Raumüberwindung oder an bestimmte Einrichtungen, wie Systeme zur Ver- oder Entsorgung oder die Straßenbeleuchtung

5) Vgl. dazu etwa Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 293, 295 und 297 f., Bradford, D.F., R.A. Malt und W.E. Oates: The Rising Cost of Local Public Services, in: NTJ, vol. 22 (1969), S. 185 ff., insbesondere S. 201, Feinberg, M.S.: a.a.O., S. 225,

- die Ballung von Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeit in den Kernstädten, die erhöhte Kosten verursacht,
- die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben durch die Kernstädte,
- technologische Entwicklungen, wie etwa ein rapider Aufschwung des Luftverkehrswesens, die die Nachfrage nach städtischen Dienstleistungen ausweiten,
- die in den Kernstädten im Durchschnitt höheren Lohnkosten für die städtischen Bediensteten.

Im übrigen ist zu bedenken, daß die Durchschnittswerte für nahezu 50 Kernstädte in Tabelle IV verdecken, daß in den letzten zwei Dekaden in den Vereinigten Staaten von Amerika die Gebiete im Süden und Südwesten und insbesondere die großen Städte in diesen Landesteilen zulasten der Gebiete im Norden und Nordosten des Landes einen starken wirtschaftlichen Aufschwung erfahren haben [1], so daß der fiskalische Druck, der auf verschiedenen Kernstädten im Norden und Nordosten des Landes lastet, in der Gesamtstatistik nicht voll zum Ausdruck kommt.

3. Zunehmende Differenzen zwischen Einnahmen aus eigenen Quellen und Ausgaben in den Kernstädten

Aus der Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben der Kernstädte ergeben sich Finanzierungsdefizite, die über die Zeit absolut und relativ zunehmen [2].

Fortsetzung von Fußnote 5) von S. 23
Baumol, W.J.: a.a.O., insbesondere S. 424 f.,
Kee, W.S.: City-Suburban Differentials ..., a.a.O.,
Blaydon, C.C., und S.R. Gilford: a.a.O., S. 8 ff.,
Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O. und
Noll, R.: Metropolitan Employment and Population Distribution and the Conditions of the Urban Poor, in: Financing the Metropolis, Public Policy in Urban Economics, ed. by J.P. Crecine, Beverly Hills 1970, S. 481 ff.

1) Vgl. Blaydon, C.C., und S.R. Gilford: a.a.O., S. 3 ff., insbesondere Tabelle 1.

2) Vgl. dazu Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 160 ff. und auch Tabelle III und IV

Zwar ist bei den meisten Körperschaften auf kommunaler Ebene zu beobachten, daß im Zuge der allgemeinen Einkommensentwicklung die Kosten der Bereitstellung eines konstanten Niveaus öffentlicher Leistungen, nicht zuletzt wegen der geringen Produktivitätsfortschritte im öffentlichen Sektor, ständig steigen [1] und damit stärker zunehmen als die aus eigenen Quellen zur Verfügung stehenden Mittel. Besonders schmerzlich tritt dieses 'gap' in vielen Kernstädten zutage, wo die Entwicklung der Einnahmen aus eigenen Quellen hinter der durchschnittlichen Entwicklung dieser Einnahmen auf kommunaler Ebene zurückbleibt, während die Entwicklung der Ausgaben die durchschnittliche Ausgabenentwicklung bei den kommunalen Körperschaften übersteigt [2].

Die auf der kommunalen Ebene im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung eher bescheidenen Zuwachsraten der Einnahmen aus eigenen Quellen wird vor allem auf die geringe Aufkommenselastizität der kommunalen Steuern zurückgeführt. Schätzungen zufolge liegt die durchschnittliche Aufkommenselastizität der property-tax, der Hauptstütze der lokalen Einnahmen, bei etwa 0,8, die Aufkommenselastizitäten anderer örtlicher Steuern liegen ebenfalls in der Regel unter 1, so daß sich für die lokalen Körperschaften insgesamt eine Steueraufkommenselastizität ergibt, die unter 0,9, möglicherweise in einzelnen Kommunen noch erheblich darunter liegt [3]. Die Ausgabenelastizität, also die Entwicklung der örtlichen Ausgaben in Relation zur allgemeinen Einkommensentwicklung, ist nur schwer zu messen, da öffentliche Güter und Leistungen im Zeitablauf weder qualitativ noch quantitativ konstant bleiben; ver-

---

1) Vgl. dazu insbesondere Baumol, W.J.: a.a.O.

2) Vgl. die Ausführungen zum kommunalen Einnahmensystem und die Tabellen III und IV, S. 10 ff.

3) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 161 f. und insbesondere Blaydon, C.C., und S.R. Gilford: a.a.O., S. 23 ff.

schiedene Schätzungen ergeben für die Gesamtheit der kommunalen Ausgaben relativ eng zusammenliegende Werte zwischen 1 und 1,1 [1].

Dieses vorwiegend steuersystematisch bedingte "Revenue-Expenditure Elasticity Gap" [2] zwang vor allem die Kernstädte, Steuertarife zu erhöhen oder neue Einnahmenquellen zu erschließen. Diese Maßnahmen waren und sind um so dringender, je mehr die Aufgaben zunehmen, die auf diese Körperschaften zukommen; sie sind andererseits um so schwerer durchzusetzen, je mehr das Einnahmenpotential schon beansprucht, d.h. je höher insbesondere die Steueranspannung schon ist [3]. Beides wird um so eher der Fall sein, je ungünstiger die sozioökonomische Struktur der Bevölkerung, je geringer die Wirtschaftskraft in diesen Kommunen ist und je mehr sich funktional-räumliche Faktoren zuungunsten dieser Kommunen entwickeln. Wirksame Gegenmaßnahmen müssen an diesen Faktoren ansetzen.

C. Zu den Ursachen der finanziellen Krise vieler Kernstädte

1. Änderung der Bevölkerungsstruktur in den Städten

Die Gesamtbevölkerung nahm in den meisten großen Kernstädten in den letzten zwei Dekaden ab oder nur noch geringfügig zu; gleichzeitig ergaben sich bedeutende Änderungen in der Bevölkerungsstruktur der Kernstädte. Wenn auch auf Einzelheiten hier nicht näher eingegangen werden kann, so ist doch festzu-

---

1) Vgl. Boyle, G.J.: The Anatomy of Fiscal Imbalance, in: NTJ, vol. 21 (1968), S. 412 ff. und Bradford, D.F., R.A. Malt und W.E. Oates: a.a.O.

2) Vgl. Groves, H.M, und R.L. Bish: Financing Government, 7. Ed., New York u.a. 1973, S. 343 ff.

3) Schon 1962 lag die Steueranspannung, gemessen am Verhältnis Steuereinnahmen zu Einkommen, auf der Ebene der 22 größten Stadtregionen in den Kernstädten (mit Ausnahme der Stadtregion San Diego) höher als in den jeweiligen Umlandgemeinden. Vgl. Kee, W.S.: City-Suburban Differentials ..., a.a.O., insbesondere Tabelle II.

halten, daß der Anteil der Personen, die öffentliche Güter und Leistungen relativ stark in Anspruch nehmen, aber nur wenig zu ihrer Finanzierung beitragen, an der Gesamtbevölkerung stieg [1]. Hierzu zählen vor allem Familien mit unterdurchschnittlichen Einkommen und/oder schulpflichtigen Kindern und alte Menschen.
Teils rührt dieser Strukturwandel der Bevölkerung her aus Wanderung von Einwohnern mit überdurchschnittlichen Einkommen in die Vorstädte, so daß sich deren Anteil an der Gesamtbevölkerung der Kernstädte verringerte; teils hat sich aber auch die Bevölkerungsstruktur vor allem in den Kernstädten im Norden und Nordosten des Landes durch einseitige inner- und interstaatliche Wanderungen geändert, die wahrscheinlich zu einem nicht unerheblichen Teil durch einzelstaatliche und kommunale Besteuerungs- und Redistributionspolitik induziert wurden [2].
Die Änderung ökonomischer Bedingungen führte hauptsächlich in den fünfziger Jahren in der Landwirtschaft zur Freisetzung von Arbeitskräften, die sich aufgrund fehlender Arbeitsmöglichkeiten in ländlichen Räumen genötigt sahen, in den städtischen Gebieten nach Arbeit zu suchen; die Kernstädte - überdies erstes Ziel von Immigranten - waren gefordert, diese Zuwanderer zu integrieren, gerade als die Wirtschaft ihre Aktivitäten in zunehmendem Maße aus den Kernstädten auslagerte [3]. Daraus ergab sich ein "poverty-

---

1) Vgl. dazu etwa Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 299 und Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 29.

2) Vgl. Cebula, R.J.: Interstate Migration and the Tiebout Hypothesis: An Analysis According to Race, Sex and Age, in: Journal of the American Statistical Association, vol. 69 (Dec. 1974), S. 876 ff., hier S. 876 und 879, ferner Rasmussen, D.W.: Urban Economics, New York u.a. 1973, S. 7, Schreiber, H.: New York - Tod einer Weltstadt ?, in: Der Spiegel, Nr. 18 vom 26.4.1971, S. 114 ff., hier S. 120 und Cebula, R.J., und R.M. Kohn: Public Policies and Migration Patterns in the United States, in: PF, vol. 30 (1975), S. 186 ff.

3) Vgl. Congressional Budget Office: a.a.O., S. 667 und Bradford, D.F., R.A. Malt und W.E. Oates: a.a.O., S. 201. Für das Arbeitsangebot in den Kernstädten fehlte den Zuwanderern oft die nötige Qualifikation. Vgl. Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 9 f.

problem", das die kommunalen Körperschaften zu zunehmenden Unterstützungszahlungen zwang. Die Ausgabenstruktur änderte sich zu Lasten der Bezieher überdurchschnittlich hoher Einkommen, auch wurden diese Gruppen in verstärktem Maße zur Finanzierung von Sozialtransfers herangezogen.
Der Zuzug ärmerer Bevölkerungsgruppen war ferner oft mit einem Anstieg der Kriminalität und mit einer sinkenden Qualität der Wohnungen und des Wohnumfeldes in verschiedenen Stadtteilen verbunden [1]. Diese Entwicklung führte relativ schnell zur Abwanderung von Familien mit mittleren und höheren Einkommen aus bestimmten Stadtquartieren in homogene, sozial stabile Gemeinden im Umland der Kernstädte [2]. Dabei mag auch der in diesen sozialen Gruppen vielfach verbreitete Wunsch, eine räumliche Distanz zu Gruppen mit nur unterdurchschnittlichen Einkommen und/oder zu rassischen Minoritäten herzustellen, eine Rolle gespielt haben [3]. Die Abwanderer haben sich nicht selten in ihrem neuen Domizil für eine restriktive Handhabung der Bebauungspläne und spezielle Bauvorschriften eingesetzt, mit dem Ziel ärmeren Einkommensschichten die

---

1) Vgl. dazu etwa Fitch, L.D.: Governing Megacentropolis: The People, in: PAR, vol. 30 (1970), S. 481 ff. und Rasmussen, D.W.: Urban Economics, a.a.O., S. 28 ff. In den Farbigengettos von Cleveland hat mittlerweile bei Farbigen im Alter von 25 bis 34 Jahren Mord Unfälle und Krankheiten als Todesursache Nummer eins verdrängt. Diese Beobachtung sei repräsentativ für viele us-amerikanische Kernstädte. Vgl. "An erster Stelle der Todesursachen: Mord", in: FAZ, Nr. 211 vom 12.9.1977, S. 8 und auch Widerspruchsvoller Wahlkampf in New York, in: NZZ, Nr. 210 vom 9.9.1977.

2) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 169 f. und auch Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 14 ff.

3) Vgl. Greene, K.V., W.B. Neenan und C.D. Scott: Fiscal Interactions in a Metropolitan Area, Lexington, Mass., 1974, S. 181 und auch Margolis, J.: Metropolitan Finance Problems: Territories, Functions, and Growth, in: Public Finances, Needs, Sources and Utilization, A Report of the National Bureau of Economic Research, New York, Princeton 1961, S. 229 ff., hier S. 237.

Ansiedlung in den von ihnen hauptsächlich bewohnten Gebieten zu erschweren. Dies verschlechterte die ohnehin geringen Aufstiegschancen von Mitgliedern von Minoritäten und ärmeren Bevölkerungsgruppen.
Die sich räumlich niederschlagende Anomie einer Gesellschaft ist so zu einem auslösenden Faktor der Verlagerungsprozesse geworden [1].

2. Politische Hemmnisse bei der Problemlösung

Die Politik war nicht in der Lage, den finanziellen und sozialen Niedergang der Kernstädte zu verhindern. Dies hatte mehrere Ursachen: Einmal bedingte die Kompetenzzersplitterung auf der Ebene der kommualen Gebietskörperschaften einen hohen Verschleiß im politischen und administrativen Prozeß [2]. Dann kapitulierten die kommunalen Mandatsträger, zum Teil vielleicht in der Hoffnung, sich dadurch loyale Wähler und Rückhalt in einer unsicheren politischen Umwelt zu verschaffen [3], sehr schnell vor der steigenden Verhandlungsmacht der städtischen Beschäftigten und der ärmeren Stadtbewohner und gingen nicht selten allzu leichtfertig auf deren oft massiven finanziellen Forderungen ein [4]. Des weiteren gelang es kaum, organisatorische Schwächen auszumerzen [5] und über Anreizsysteme u.ä.m., die Produktivität der Leistungserstellung zu erhöhen [6]. Dazu kam die zunehmend stär-

---

1) Vgl. Friedrichs, J.: Soziologische Analyse der Bevölkerungs-Suburbanisierung, in: Beiträge zum Problem der Suburbanisierung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 102, Hannover 1975, S. 39 ff., hier S. 64.

2) Vgl. Rasmussen, D.W.: Urban Economics, a.a.O., S. 7.

3) Vgl. dazu Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 298 f.

4) Vgl. Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 14 und S. 17 f. und Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 187 ff.

5) Vgl. Sandalow, T.: Federal Grants and the Reform of State and Local Government, in: Financing the Metropolis, Public Policy in Urban Economics, ed. by J.P. Crecine, Beverly Hills 1970, S. 175 ff., hier S. 176 ff.

6) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 185 ff.

kere Position der Vorstädte im politischen Prozeß, was nicht ohne Einfluß auf die Verhandlungsstärke der Kernstädte auf der Ebene einzelstaatlicher Politik blieb [1]. Auch scheint die in der Großstadt eher sinkende Möglichkeit, die Nachfrage nach öffentlichen Gütern deutlich artikulieren zu können, zu einer aggressiveren Haltung der Bevölkerung gegen die Besteuerung in der anonymen Großstadt geführt zu haben [2]. Das wird mitunter sogar in erster Linie auf die Schwierigkeit des "public decision-making" zurückgeführt [3].
Allfällige Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden, die wegen unzureichender Koordination der Entscheidungen der Kommunen in Stadtregionen nicht abgebaut oder sogar verstärkt wurden, haben darüber hinaus die Stadt-Umland-Wanderung begünstigt [4].

---

1) Vgl. Noll, R.: a.a.O., S. 481.

2) Vgl. dazu Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 17.

3) Siehe dazu Margolis, J.: a.a.O., insbesondere S. 238 ff.
Ähnlich Bateman, W. und H. Hochman: Social Problems and the Urban Crisis: Can Public Policy Make a Difference ?, in: AER, vol. 61 (1971) II, S. 346 ff. für die die politische Mehrheit versagt hat, da sie nicht fähig war, soziale, politische und ökonomische Einrichtungen, Regeln und Bestimmungen durchgreifend zu reformieren, so daß bedeutende politische Minderheiten, die Überzeugung haben, "that the present degree of inequality in the distribution of income, wealth, and social opportunity is unjust" (ebenda, S. 347). Dabei sei von Bedeutung, daß "the division (among levels and units of government) of the fiscal power to tax and spend has abstructed political action" (ebenda). Auch seien Einzelstaaten und Zentralstaat "limited in what they do by the political forces they represent" (ebenda, S. 348).

4) Näheres dazu bei Aronson, J.R., und E. Schwarz: Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments, in: NTJ, vol. 26 (1973), S. 137 ff. und Mikesell, J.L.: Central Cities and Sales Tax Rate Differentials: The Border City Problem, in: NTJ, vol. 23 (1970), S. 206 ff. und Feinberg, M.S.: a.a.O.

öffentliche Güter erfordern hauptsächlich aus allokativen Gründen geographisch unterschiedlich große Angebotsräume; weiterhin differieren in der Regel die Skaleneffekte bei der Produktion der verschiedenen öffentlichen Sachgüter und Dienstleistungen mehr oder weniger stark, so daß ein leistungsfähig organisierter öffentlicher Sektor durch viele politische Einheiten gekennzeichnet sein kann, deren Grenzen sich nicht selten überschneiden.
Mehrere Untersuchungen, die in den Vereinigten Staaten von Amerika vor allem in den sechziger Jahren durchgeführt wurden, beschäftigen sich mit der Frage, welchen Einfluß diese "overlapping governments" und regionale Spillovers auf die finanzielle Lage der Kernstädte ausüben [1]. Diskutiert wurde vor allem, ob die ständig steigenden Kosten der Leistungserstellung mehr aus sich überschneidenden Zuständigkeiten in bestimmten Leistungsbereichen und der möglicherweise mehrfachen Bereitstellung vergleichbarer Leistungen oder mehr aus bürokratisch bedingter Ineffizienz in den großen kommunalen Gebietskörperschaften, die wegen ihrer Größe Bedürfnisse ihrer Bürger nur schwer kostengünstig erfüllen können, resultieren [2]. Daneben führte die sogenannte "exploitation thesis", die besagt, daß die Kernstädte von den Bürgern im Umlandgebiet finanziell ausgebeutet werden, weil die Bewohner der Umlandgemeinden auf vielfältige Weise an den öffentlichen Leistungen der Kernstädte partizipieren, oder weil sie von kernstädtischen Unternehmen mit Ver- und

---

1) Vgl. exemplarisch Shoup, D.C., und A. Rosett: Fiscal Exploitation by Overlapping Governments, in: Fiscal Pressures on the Central City, a.a.O., S. 241 ff.

2) Vgl. dazu Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 204 f.
Dort finden sich auch Hinweise zur Literatur zur Reform städtischer Verwaltungseinheiten.

Entsorgungsleistungen bedient werden [1] ohne einen äquivalenten Kostenanteil zu tragen, zu umfangreichen empirischen Untersuchungen.

Die Diskussion des ersten Problems, das hauptsächlich zwischen den "traditional-reformers", die große politische Einheiten als besonders effizient ansehen, und den "new-reformers", die eine Verkleinerung der politischen Einheiten und mehr "Bürgernähe" wünschen, umstritten war [2], führte zu folgenden Erkenntnissen: Bedingt durch die verschiedenartige Natur vieler öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen sind kleine örtliche Einheiten am ehesten geeignet, solche Aufgaben zu erfüllen, wo ein enger Kontakt zum Bürger notwendig oder wünschenswert ist, die arbeitsintensiv sind und bei denen geringe oder keine positiven Skaleneffekte bei der Leistungserstellung auftreten. Zu diesen Aufgaben zählen das Polizeiwesen, das Bildungswesen und die Abfallbeseitigung [3]. Diese kleinen örtlichen Einheiten müssen aber in einer größeren Einheit zusammengeschlossen werden, d.h. es sind größere örtliche Einheiten zu bilden, um Aufgaben mit hohen Spillovers und/oder großen positiven Skaleneffekten effizient und wirksam bewältigen zu können. Zu diesen Aufgaben zählen beispielsweise der Umweltschutz oder Einrichtungen und Investitionen im Verkehrswesen [4]. Auch soziale Probleme können von dezentralen lokalen Körperschaften kaum wirksam angegangen werden, hier sind vielmehr überregionale Gebietskörperschaften aufgerufen [5]. Einmal aus Gründen der

---

1) Vgl. dazu Tannian, F.: City Fiscal Decisions and Microeconomic Analysis, in: Economic and Business Bulletin, vol. 22 (1970), S. 19 ff.

2) Einen Überblick über diese Diskussion gibt Schmandt, H.J.: Municipal Decentralization: An Overview, in: PAR, vol. 32 (1972), S. 571 ff.

3) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 207.

4) Vgl. ebenda, S. 206.

5) Vgl. dazu Schmandt, H.J.: a.a.O., S. 584 und die auf S. 27 in Fußnote 2) angegebene Literatur.

Gleichbehandlung; und zum anderen, weil sonst unerwünschte Wanderungen zustande kommen könnten. Zahlreiche Probleme können nur pragmatisch gelöst werden. So die Frage, welche Körperschaft die Aufgaben wahrnehmen soll, die gleichermaßen örtliche und überörtliche Belange betreffen, oder die Frage der Organisation der Aufgabenerfüllung im einzelnen [1].

Die "exploitation thesis" wurde in mehreren Studien belegt, dabei wurde auch versucht diesen Effekt zu quantifizieren; andere Untersuchungen kamen zu Ergebnissen, die die These widerlegten. So analysierte A.H. Hawley die Relation zwischen der Zahl der Vorortbewohner und der Gesamtzahl der Einwohner verschiedener Stadtregionen und der Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben der jeweiligen Kernstädte und kam zu dem Ergebnis die Vorortbewohner beuteten die Kernstädte finanziell aus [2]. W. Neenan, der die finanziellen Beziehungen zwischen Detroit und sechs seiner Vororte untersuchte, gelangte zu einem ähnlichen Resultat [3]. Dagegen ermittelte R.S. Smith, der für San Francisco den Anteil der gesamten kernstädtischen Einnahmen, der von den Vorortbewohnern aufgebracht wurde, und den Anteil der gesamten kernstädtischen Ausgaben, der von den Vorortbewohnern absorbiert wurde, untersuchte, daß die Vorortbewohner letztlich mehr zur Einnahmenbasis der Kernstädte beitrugen, als sie (über kernstädtische Ausgaben) daran partizipierten [4].

---

1) Vgl. dazu Schmandt, H.J.: a.a.O., S. 580 ff. und Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 207.

2) Vgl. Hawley, A.H.: Metropolitan Population and Municipal Government Expenditures in Central Cities, in: Journal of Social Issues, vol. 7,Boston 1951, S. 100 ff.

3) Vgl. Neenan, W.: The Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City's Tale, in: NTJ, vol. 23 (1970), S. 117 ff.

4) Vgl. Smith, R.S.: Are Nonresidents Contributing their Share to Core City Revenues ?, in: LE, vol. 48 (1972), S. 240 ff., hier insbesondere S. 247. Als "nonresidents" erfasst Smith neben Arbeitspendlern und Konsumenten aus dem Umland auch nicht in der Kernstadt lebende Eigner von in der Kernstadt produzierenden Unternehmen.

Eine eindeutige Aussage zur "exploitation thesis" ist kaum möglich. Für das Ergebnis des Einzelfalles ist insbesondere die Verteilung von Unternehmen und Angehörige verschiedener Einkommensgruppen und sozialer Schichten auf Kernstadt und Vorstädte und daneben die Verteilung der Finanzierung der "poverty-linked expenditures" auf lokale oder übergeordnete Körperschaften von besonderer Bedeutung [1]. Gerade die im Einzelfall aus Gründen der Vereinfachung komplexer realer Tatbestände unerläßlichen Annahmen gebieten Vorsicht bei allen Studien zum "Beweis" oder zur "Widerlegung" der "exploitation thesis" [2]. Die vielfältigen Verpflechtungen in einer Stadtregion sind noch zu wenig bekannt, als daß aus einzelnen Analysen generalisierende Aussagen zweifelsfrei abgeleitet werden könnten [3].

D. Maßnahmen und Vorschläge zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kernstädte in den Vereinigten Staaten von Amerika

Die sich fortwährend verschlechternde wirtschaftliche und soziale Situation in weiten Teilen der Kernstädte erzwang schließlich politisches Handeln übergeordneter staatlicher Gebietskörperschaften.
Auf nationaler Ebene wurden mehrere Gesetze verabschiedet, die auf direktem Wege oder unter Einschaltung der Einzelstaaten die finanzielle Lage der Kernstädte und die sozioökonomische Situation in verschiedenen Stadtgebieten verbessern sollten.

---

1) Vgl. dazu Weicher, J.C.: The Effect of Metropolitan Political Fragmentation on Central City Budgets, in: Sweet, D.C. (Ed.): Models of Urban Structure Lexington, Mass., 1972, S. 177 ff., insbesondere S. 186 und Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 167.

2) Vgl. dazu auch Auld, D.A.L., und G.C.A. Cook: Suburban-Central City Exploitation Thesis: A Comment, in: NTJ, vol. 25 (1972), S. 595 ff., hier S. 597, Fußnote 10.

3) Vgl. dazu auch das dritte und fünfte Kapitel dieser Arbeit.

Hierzu zählen unter anderen [1]:

-Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966

-Law Enforcement Assistance Act of 1968

-Housing and Community Development Act of 1974

und schließlich als umfassender finanzpolitischer Neuansatz der Zuweisungsgebarung im föderalen Staatsgefüge das General Revenue Sharing -Programm [2]. Einzelstaatliche und regionale Maßnahmen hatten die Bildung von Regionalverbänden oder ähnlich gearteter Körperschaften zum Inhalt [3]. So etwa:

- The Tennessee Municipal Technical Service
- The New Jersey Department of Community Affairs
- The New York Urban Development Corporation (UDC).

Diese Körperschaften stellen einzelstaatliche Verwaltungsabteilungen dar, die sich mit städtischen Angelegenheiten befassen. Ihr breit gefächertes Aufgabengebiet erstreckt sich, wie das Beispiel des New Jersey Department of Community Affairs zeigt, in der Hauptsache auf die technische Beratung lokaler Verwaltungen, die Unterstützung kommunaler Körperschaften bei der Durchführung verschiedener Programme und der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben und bei der Aufbringung ihres "federal-matching"-Anteils; andere Aufgaben sind die Durchsicht und Besprechung der örtlichen Budgets und die Genehmigung der Verschuldungsanträge, die die Schuldengrenze über-

---

1) Vgl. dazu Caputo, D.A., und R.L. Cole: General Revenue Sharing Expenditure Decicions in Cities over 50.000, in: PAR, vol. 35 no. 2, 1975, S. 136 ff hier S. 144 f. und Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 191 und 275. Der 'Housing and Community Development Act' stellt die Übereinstimmung und Abstimmung zwischen etlichen "urban development programs" und dem "revenue sharing bloc grant approach" her; vgl. ebenda, S. 275.

2) Vgl. Murphy, J.C.: a.a.O., S. 131 und die Ausführungen auf S. 16 ff.

3) Vgl. dazu insbesondere Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 173 ff. und Caraley, D.: Congressional Politics and Urban Aid, in: Political Science Quarterly, vol. 91 (1), New York 1976, S. 19 ff.

schreiten[1]. Auch sind derartige Körperschaften verschiedentlich in den Branchen tätig, die stark an der Erneuerung der Städte mitwirken, wie etwa in der Baubranche; dort nehmen sie oft auch Finanzierungsaufgaben wahr[2].

Große Bedeutung kommt den finanziellen Beziehungen zwischen den Einzelstaaten und den örtlichen Körperschaften zu. Hier besteht eine Vielzahl von Abmachungen, nach denen die verschiedenartigsten 'Programme' der untergeordneten kommunalen Körperschaften unterstützt werden[3].

Verschiedentlich wird auch auf die permanente Bedeutung einer Vollbeschäftigungs- und Wachstumspolitik im Zusammenhang mit der Vermeidung inflatorischer Entwicklungen für den Kampf gegen die Armut in den Kernstädten hingewiesen[4].

Die praktischen Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen wurden eingehend untersucht und diskutiert; daneben existiert eine Vielzahl theoretischer Vorschläge zur Verbesserung der Situation in den Kernstädten, welche zum Teil probeweise, zum Teil (noch) nicht in die Praxis umgesetzt worden sind.

Die folgenden Ausführungen versuchen, einen knappen Überblick über die Erfahrungen mit einzelnen Maßnahmen und Instrumenten zu geben.
Um den Überblick zu erleichtern, wird dabei zwischen vorwiegend politisch-organisatorisch und mehr finanzpolitisch gearteten Maßnahmen und Vorschlägen unter-

---

1) Vgl. Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 174.
2) Vgl. ebenda, S. 175.
3) Vgl. ebenda, S. 177 ff.
4) Vgl. Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 32.

schieden. Diese Unterscheidung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die realisierten und zur Diskussion stehenden Maßnahmen auf vielfältige Weise voneinander abhängen und sich gegenseitig beeinflussen.

1. Maßnahmen und Vorschläge auf politisch-organisatorischer und administrativer Ebene

Die Möglichkeiten durch eine Steigerung der Effizienz in der Vorhaltung öffentlicher Güter und Dienstleistungen Kosten einzusparen, hat in den vergangenen Jahren große Aufmerksamkeit gefunden [1]. Wenn auch nichts unversucht bleiben darf, die Produktivität im öffentlichen Sektor zu erhöhen, so dürften allzu optimistische Erwartungen jedoch unangebracht sein, weil einerseits die Rationalisierungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor, dem das Gros der öffentlich wahrgenommenen Aufgaben zuzurechnen ist, eher gering sind und von daher Kostenersparnisse kaum zu erwarten sind [2], und andererseits mögliche Neuerungen politisch durchgesetzt werden müssen [3]. Neben der starken politischen Position, die die Gewerkschaften der im öffentlichen Dienst Beschäftigten repräsentieren [4], sind die im öffentlichen Dienst Beschäftigten auch Wähler ihrer Arbeitgeber, so daß Entscheidungen der politisch Verantwortlichen wie auch der Spitze der Administration gewerkschaftliche Interessen berücksichtigen werden und schon bei geringem Widerstand von dieser Seite revidiert werden dürften [5]. Das traditionelle Dienstrecht, das Inno-

---

1) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 306.

2) Vgl. ebenda und Baumol, W.J.: a.a.O., S. 423 f.

3) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 306.

4) Vgl. dazu beispielsweise Martin, D.L.: Municipal Unionism, in: PAR, vol. 34 (1974), S. 274 ff., insbesondere S. 278.

5) Vgl. dazu Stanley, D., und C. Cooper: Managing Local Government Under Union Pressure, Washington, D.C., 1972, S. 139 und 150.

vationen eher verhindert, Anreize zur Produktivitätssteigerung jedenfalls nicht begünstigt und auch die Schwierigkeit, die Ausführung öffentlicher Aufgaben der im öffentlichen Sektor Beschäftigten zu messen und zu bewerten, tun ein übriges und sind der Steigerung der Effizienz im öffentlichen Sektor kaum förderlich [1].

Eine Übertragung von Aufgaben von den örtlichen Gebietskörperschaften und insbesondere von den Kernstädten auf die einzelstaatliche oder zentralstaatliche Ebene, das Schaffen von Anreizen des Zentralstaates für die Einzelstaaten zur Unterstützung der Kernstädte oder für die Areale, die versuchen, ihre Probleme auf stadtregionaler Ebene zu lösen, wären formell verhältnismäßig leicht zu vollziehen [2]. Des weiteren könnte das Zustimmungsrecht der Einzelstaaten hinsichtlich der Steuererhebungsmöglichkeiten in städtischen Regionen leicht liberalisiert werden. Materiell können derartige Schritte erst nach sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile und der Analyse potentieller Wirkungen und politischer Implikationen befürwortet werden. Untersuchungen haben gezeigt, daß auch nach der Übertragung örtlicher Aufgaben insbesondere im Gesundheits- und Wohlfahrtswesen von der kernstädtischen auf die stadtregionale bzw. einzelstaatliche Ebene gewisse Unterschiede im Grad der Steueranspannung zwischen Kernstadt und den dazugehörigen Umlandgemeinden

---

1) Vgl. dazu etwa Tullock, G.: The Politics of Bureaucracy, Washington, D.C., 1965 und Ross, J.P., und J. Burkhead: Productivity in the Local Government Sector, Lexington, Mass., u.a. 1974. Ferner auch Greytak, D., D. Phares und E. Morley: Municipal Output and Performance in New York City, Lexington, Mass., 1976.

2) Vgl. dazu Congressional Budget Office: a.a.O., S. 674, ferner Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 316, Revenue Sharing and the City: a.a.O., S. 98, aber auch Ladd, H.F.: An Economic Evaluation of State Limitations on Local Taxing and Spending Powers, in: NTJ, vol. 31 (1978), S. 1 ff.

wahrscheinlich bestehen bleiben [1]. Auch dürfte eine Aufgabenverlagerung die politische Stellung lokaler Gebietskörperschaften schwächen - ein Effekt, der allerdings aufgrund der finanziellen Entlastung, die damit üblicherweise einhergeht, relativiert werden muß.

Sicherlich gibt es kein Rezept der Kompetenzverlagerung in bestimmten Aufgabenbereichen, das über das gesamte Staatsgebiet eine ausreichende Entlastung der Kernstädte verspricht; die Maßnahmen müssen vielmehr differenziert werden und auf allen Ebenen abgestimmt werden. Sicher scheint aber auch zu sein, daß der Zentralstaat verstärkt aufgerufen ist in Kooperation mit den Einzelstaaten und auch den Umlandgemeinden, die finanziellen und sozialen Bedingungen und Verhältnisse in den Kernstädten zu verbessern, wenn er vermeiden will, mit dem Problem allein gelassen zu werden [2].

Zu den Maßnahmen, deren Wirkung eher langfristig zum Tragen kommen dürfte, zählt der Kampf gegen die Armut, auch und vor allem durch den Abbau der Diskriminierung rassischer Minoritäten [3]. Dieser Prozeß erfordert weitreichende Änderungen im gesellschaftlichen Verständnis, seine Realisierungschancen sind daher nur sehr schwer einzuschätzen.
In diesem Zusammenhang sind Überlegungen anzuführen, die darauf abzielen, ethnische Struktur der Bevölkerung, wie auch das Verhältnis von armen zu reichen

---

1) Vgl. Kee, W.S.: City-Suburban Differentials ..., a.a.O., S. 185 f.

2) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 317.

3) Vgl. Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 35. Verschiedene Studien weisen nach, daß nicht selten Minoritäten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen diskriminiert werden. Vgl. dazu etwa Linneberry, R.L., und R.E. Welch: Who Gets What: Measuring the Distribution of Urban Public Services, in: Social Science Quarterly, vol. 54 (1974), S. 700 ff., hier S. 702 f.

Bevölkerungsgruppen in der Kernstadt und den jeweiligen Umlandgemeinden, einander anzugleichen [1].
Da gerade die Nähe zu diesen Minoritäten oftmals die besser verdienenden (regelmäßig weißen) Bevölkerungsgruppen zur Abwanderung in die Vorstädte bewegte, stoßen solche Vorschläge nicht selten auf den erbitterten Widerstand vieler Vorortbewohner [2].
Aber auch die armen Bevölkerungsschichten stehen solchen Überlegungen oft reserviert gegenüber, da die Kernstädte doch etliche 'Annehmlichkeiten' für sie bereithalten und weil sie eine Beeinträchtigung ihrer politischen Macht befürchten [3].
Zu bedenken ist ferner, daß öffentliche Güter und Leistungen, die den Präferenzen der Einwohner kleinräumiger Gebiete nahekommen sollen, dann relativ kostengünstig bereitzustellen sind, wenn eine Dezentralisierung derart gegeben ist, daß Gruppen mit weitgehend gleichen Präferenzen beieinander wohnen [4].
Trotzdem muß verschiedentlich die unvernünftige und kurzsichtige Politik beklagt werden, die die mobilen Haushalte und Unternehmen befähigt und ermutigt sich der Belastung hinsichtlich der Unterstützung armer Bevölkerungsgruppen zu entziehen [5]. Tiebouts Modell des "voting by feed", nach welchem die Mobilität der Staatsbürger in Verbindung mit Skaleneffekten in der Produktion öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen eine optimale Allokation der Ressourcen im öffentlichen Sektor induziert [6], fehlt es aufgrund

---

1) Vgl. Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 37 und Noll, R.: a.a.O., S. 482 und auch Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 306 f.

2) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 306 f.

3) Vgl. ebenda, S. 307 und 309.

4) Vgl. dazu etwa Schmandt, H.J.: a.a.O., S. 577 und Musgrave, R.A., und P.B. Musgrave: a.a.O., S. 619

5) Vgl. Thompson, W.R.: Vorwort S. VI zu Meyers, E.M., und J.J. Musial: Urban Incentive Tax Credits, New York u.a. 1974.

6) Vgl. Tiebout, C.M.: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, vol. 64 (1956), S. 416 ff., insbesondere S. 419 f.

der nicht adäquaten Berücksichtigung von Einkommensunterschieden an Relevanz für die Realität [1]. Dort zeigt sich, daß die Einschränkung der räumlichen Mobilität aufgrund der Einkommensunterschiede und der Diskriminierung von Minderheiten auf dem Wohnungsmarkt zwar zu einer Situation führt, die - nach Tiebout'schen Vokabularium -, "when all those with high incomes who prefer suburban living have left the central city" [2] eine optimale Allokation der Wohnbevölkerung im Raum herbei führt - "(but) this tendency toward equilibrium in the market for residential choice creates a disequilibrium (that) we call the urban crisis" [3].
Es fehlt daher, dies sei hier nur angeführt, nicht an Stimmen, die immensen sozialen Kosten einer ungesteuerten und allein durch private Nutzenmaximierung bestimmten Ansiedlung durch administrative Ansiedlungsbeschränkungen zu vermindern.
Wenn man auch nur in Einzelfällen daran denkt, die freie Wahl des Wohnorts generell zu beschränken [4], so wird doch angeführt, "(that) location decision must not be allowed to be a function of large income-service per tax bill inequalities between jurisdictions" [5]. Im gleichen Zusammenhang sind Überlegungen zu sehen, die darauf abzielen, den ungehinderten Zuzug armer vorwiegend ländlicher Bevölkerungsgruppen

---

1) Vgl. Miller, S.M., und W.K. Tabb: A New Look at a Pure Theory of Local Expenditures, in: NTJ, vol. 26 (1973), S. 161 ff., hier S. 161 und 172 f.

2) Ebenda, S. 173.

3) Ebenda.
Vgl. dazu auch die Ausführungen von Bateman, W., und H. M. Hochman: a.a.O.

4) Vgl. Forrester, J.W.: Comments on National Growth, in: Hochman, H.M (Ed.): The Urban Economy, New York 1976, S. 137 ff., hier S. 147 ff.

5) Miller, S.M., und W.K. Tabb: a.a.O., S. 176.

in die Kernstädte zu beschränken [1]. Denn selbst wenn eine Verbesserung der kernstädtischen Situation gelänge, könnte dies nur kurzfristig sein, da womöglich eine neue Zuzugwelle herangerufen würde und die Relation zwischen öffentlichen Leistungen und der Steuerbelastung insbesondere für mittlere und hohe Einkommensbezieher wieder schlechter werden würde [2].
Ergänzend wird verschiedentlich gefordert, darauf hinzuwirken, daß Leistungsanforderungen der Bürger an die kommunalen Körperschaften und ihre Bereitschaft und Fähigkeit hierfür aufzukommen, einander angenähert werden sollten. Der Abbau dieses Ungleichgewichts fällt allerdings um so schwerer, je leichter und rascher die Kernstädte in früheren Zeiten, als sie kaum finanziellem Druck ausgesetzt waren, ein Anstieg der Erwartungen in ihre Leistungsgebarung zuliessen oder sogar förderten [3].
Vorschläge zur Reorganisation der großen kernstädtischen Verwaltungseinheiten befassen sich hauptsächlich mit Fragen des Zusammenschlusses (consolidation) von verschiedenen Dienstleistungen öffentlicher Körperschaften in benachbarten Gebieten, andererseits aber auch mit Möglichkeiten, auf dem Wege einer größeren Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben, das lokale Interesse an den kommunalen Belangen zu stärken [4].
Patentrezepte dürfte es weder für den einen noch für den anderen Fall geben [5].

---

1) Vgl. Forrester, J.W.: a.a.O., S. 147 ff.

2) Vgl. Miller, S.M., und W.K. Tabb: a.a.O., S. 176 und auch Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 36 f.

3) Vgl. Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., insbesondere S. 4 und 38.

4) Vgl. dazu etwa Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 236 ff., Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 35 f., Rasmussen, D.W.: Urban Economics, a.a.O., S. 148 f. und Schmandt, H.J.: a.a.O., insbesondere S. 583 und die Ausführungen auf S. 32.

5) Vgl. dazu Porter, D.O., und E.A. Olsen: Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization, in: PAR, vol. 36 (1976), S. 72ff., insbesondere S. 82.

Von großem Interesse ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der Eingemeindung von Vorstädten, um die Kernstadt finanziell zu entlasten [1]. Einige Maßnahmen, die in den sechziger Jahren in Sacramento, Memphis und Omaha zur Eingemeindung bedeutender Teile der jeweiligen engeren Umlandzone führten und in Nashville, Jacksonville und Indianapolis die Zusammenfassung von County und City zum Gegenstand hatten, erwiesen sich als recht wirksam und erfolgreich [2]. Dies gilt auch für mehrere Zusammenfassungen von County und City in den siebziger Jahren [3]. Allerdings müssen alle oder zumindestens die wichtigsten örtlichen Leistungsangebote konsolidiert werden, da ansonsten die Ungleichgewichte zwischen Kernstadt und Vorstädten in den nicht zusammengefassten Bereichen in der Regel weiter existieren [4]. Da regelmäßig die Bewohner der Umlandgemeinden einer Eingemeindung zustimmen müssen, sind derartige Vorhaben bislang nur in Ausnahmefällen zustandegekommen. Erfolgsversprechend scheinen Maßnahmen zur Eingemeindung von Umlandgemeinden am ehesten im Süden des Landes zu sein, wo viele öffentliche Sachgüter und Dienstleistungen vom County bereitgestellt werden; allerdings ist unter diesen Bedingungen die Notwendigkeit von Konsolidierungsmaßnahmen eher gering zu veranschlagen.
Wenn eine vollständige Eingemeindung der Vorstädte nicht realisierbar erscheint, so erlaubt auch eine stadtgebietsweite Steuerverteilung des zusammengefassten (Teil-)Aufkommens verschiedener Steuern die Wahrnehmung der Vorteile der Konsolidierung. Dabei

---

1) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 308. Mit dieser Frage, den Vorteilen und Realisiserungschancen befassen sich näher Miller, S.M., und W.K. Tabb: a.a.O., S. 173 ff. und Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 236 ff.

2) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 308. Ein Überblick über frühere Konsolidierungsmaßnahmen findet sich bei Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 237 ff.

3) Vgl. Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 237ff.

4) Vgl. Schultze, C.L.: a.a.O., S. 309.

kann dieser 'Topf' nach dem jeweiligen finanziellen Bedarf auf die Kernstadt und die Umlandgemeinden verteilt werden [1]. Bundesstaatliche Anreize könnten dazu beitragen, den Widerstand der Vorortbewohner gegen derartige Vorhaben abzubauen [2]. Der relative Vorteil der Kernstädte wird in diesen Fällen von der Gesamtsumme und der Verteilungsformel der Gelder abhängen, welche (u.U. unter Einbeziehung übergeordneter Gebietskörperschaften) zwischen Kernstadt und Vorstädten ausgehandelt werden müssten.

Maßnahmen des "service contracting", in dessen Rahmen eine Gebietskörperschaft vertragsgemäß von privaten Unternehmen oder von einer anderen Gebietskörperschaft mit öffentlichen Sachgütern und Dienstleistungen versorgt wird oder letztere versorgt, haben sich vor allem für relativ kleine örtliche Einheiten als kostengünstig erwiesen und deren Budgets entlastet [3]. Verschiedentlich kam es dabei auch zu einem Wettbewerb unter den Gebietskörperschaften, der im Regelfall das Kostendenken bei der Produktion öffentlicher Leistungen verstärkt, was oft, nicht zuletzt wegen der potentiellen Konkurrenz der privaten Anbieter, die Effizienz und die Effektivität der Leistungserstellung und -vorhaltung erhöht [4]. "Service contracting"-Maßnahmen erlauben außerdem aussichtsreiche Dezentralisierungsbestrebungen innerhalb der Millionenstädte auf der Ebene sogenannter "neighborhood governments"; auch verspricht man sich von derartigen Maßnahmen, die Gewerkschaften der städtischen Bediensteten einer Art

---

1) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 309 und Blaydon, C.C., und S.R. Gilford: a.a.O., S. 61.

2) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 316. Die Autoren denken dabei besonders an zusätzliche Finanzzuweisungen, auch im Rahmen des Revenue Sharing, für die Regionen, die versuchen, ihre Probleme auf stadtregionaler Basis zu lösen. Vgl. auch den vergleichbaren theoretischen Ansatz bei Miller, S.M., und W.K. Tabb: a.a.O., S. 173 ff.

3) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 208 ff. die einige Beispiele hierzu anführen.

4) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 210.

Marktkontrolle unterwerfen zu können, da letztere mit der Gefahr konfrontiert werden, bei (infolge überzogener Lohnforderungen) stark steigenden Kosten der Leistungserstellung, den 'Auftrag' an private Anbieter zu verlieren [1].

Als weitere Aktionen mit dem Ziel der Reorganisation und der Erhöhung der Produktivität im kommunalen Bereich sind die überwiegend politisch gearteten Dezentralisierungsbestrebungen im Rahmen des "community control" und der "community corporation" zu nennen [2]. Im Rahmen der ersten Bewegung arbeiten die Bürger auf die Bildung städtischer Untereinheiten hin, um die Bürgernähe und die Kontrollierbarkeit der Verwaltung zu erhöhen und eine bessere Abstimmung zwischen den Präferenzen der Bürger und den öffentlichen Leistungen zu erreichen [3]. Im zweiten Fall entwickelten sich aus überwiegend nicht kommerziell organisierten Gruppen, die insbesondere in New York City gegen die Armut zu Felde zogen oder, wie auch in vielen anderen Städten, für eine größere Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen und politischen Entscheidungen stritten [4], örtlich kontrollierte und teils mit öffentlichen Geldern finanzierte Organisationen, die mit zum Teil unorthodoxen Methoden versuchen, soziale Verbesserungen und höhere Lebensqualität in den Stadtvierteln zu erzielen, in denen die Mitglieder dieser Organisationen leben [5].

Die Erfolgsaussichten dieser Gruppen, die mehrere Varianten hinsichtlich der politischen Zielsetzung, der Finanzierung und der Organisationsform aufweisen, werden nicht einheitlich gesehen. Aber nicht selten

---

1) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 211.

2) Vgl. Schmandt, H.J.: a.a.O., S. 579 f.

3) Vgl. auch Abschnitt I. C. 3. dieses Kapitels auf S. 31 f.

4) Vgl. Schmandt, H.J.: a.a.O., S. 579.

5) Vgl. ebenda.

traut man ihnen eine führende Rolle bei der Verbesserung der Lebensbedingungen in den Kernstädten zu; verschiedentlich sieht man in ihnen auch legale örtliche Organisationen zum Zwecke der Selbstbestimmung nachbarschaftlicher Belange [1]. Zukünftige Erfahrungen werden lehren müssen, welche Bedeutung diesen Organisationen bei der Revitalisierung von kernstädtischen Gebieten zukommt. Eine besondere Bedeutung erhält dabei die Frage, inwieweit die verantwortlichen Planer und Politiker fähig und willig sind, die Präferenzen der Bürger in sachgerechte politische Entscheidungen umzusetzen [2]; dazu mag eine Reform der kommunalen Haushaltsführung beitragen [3].

2. Finanzpolitische Maßnahmen und Vorschläge

Finanzpolitische Maßnahmen und Vorschläge lassen sich schwerpunktmäßig folgendermaßen beschreiben:
- Reform des kommunalen Steuersystems,
- Gewährung steuerlicher Anreize für die privaten Wirtschaftssubjekte,
- Ausbau und Modifizierung des Systems innerstaatlicher Zuweisungen mit Schwerpunkt auf dem Revenue Sharing,
- Verstärkte Finanzierung öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen durch Gebühren und Beiträge und
- Minderung verschiedener Ausgaben auf kernstädtischer Ebene.

a) Im Rahmen einer Reform des kommunalen Steuersystems werden vor allem drei Aspekte diskutiert. Diese sind: Eine Umgestaltung der property-tax, Zusammenhang zwischen der Änderung des Steuersatzes und der Steuerbemessungsgrundlage bestimmter Steuern und des jeweili-

---

1) Vgl. Schmandt, H.J.: a.a.O., S. 579.

2) Vgl. dazu etwa Rosener, J.B.: Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness ?, in: PAR, vol. 38 (1978), S. 457 ff., insbesondere S. 462.

3) Vgl. dazu etwa Kummerfeld, D.D.: Improving The Process For Local Spending Decisions: The New York City Experience, in: NTJ, vol. 29 (1976), S. 272 ff.

gen Steueraufkommens und die Möglichkeit einer allgemein erhobenen income-tax auf der Ebene der unteren Gebietskörperschaften - letzteres ein Diskussionspunkt, der vor allem im Zusammenhang mit der Frage sogenannter "incentive tax credits" erörtert wird [1]. Besondere Aufmerksamkeit erfährt dabei jeweils das Ziel der Lösung kernstädtischer Probleme.
Ferner werden Anstrengungen gefordert "to better match expenditure beneficiaries with revenue sources" [2], auch wird eine einkommensteuerliche Belastung der Pendler verlangt [3].

Über die generelle Eignung der property-tax als kommunale Steuer besteht weitgehende Einigkeit [4]. Negativ ist jedoch zu bewerten, daß möglicherweise mit Hilfe dieser Steuer Sachgüter und Dienstleistungen finanziert werden, die nicht nur den örtlichen Einwohnern zugute kommen [5]. Ferner muß gefragt werden, wie es um die Überwälzung dieser Steuer steht. Also: Kann eine regressive Wirkung der property-tax bei den Kernstadtbewohnern vermieden werden ? [6] Und: Kann auf

---

1) Vgl. Meyers, E.M., und J.J. Musial: Urban Incentive Tax Credits, New York u.a. 1974. Dieser Diskussionspunkt soll später (S. 49 f.) auch unter diesem Thema abgehandelt werden.

2) Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 33. Hirsch denkt dabei hauptsächlich an die Übertragung von Aufgaben im Wohlfahrtswesen und im Bildungsbereich auf den Zentralstaat bzw. die Einzelstaaten.

3) Vgl. Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 35. Wenn eine Kernstadt eine lokale Einkommensteuer erhebt, während umliegende Gebietskörperschaften hierauf verzichten, werden die Pendler zuweilen, wenn auch mit einem geringen Steuersatz, zur kernstädtischen Einkommensteuer herangezogen.

4) Vgl. Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 137 ff., insbesondere S. 165, Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 149 und Netzer, D.: a.a.O., S. 217 ff.

5) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 149.

6) Vgl. dazu Break, G.F.: The Incidence and Economic Effects of Taxation, in: Blinder, A.S., u.a.: The Economics of Public Finance, Washington, D.C., 1974, S. 119 ff., hier S. 154 ff.

lokaler Ebene eine effektive und gerechte Veranlagung durchgeführt werden ?[1] Das sind Fragen, deren Diskussion in diesem Rahmen zu weit führen würde; die aber weder praktisch noch theoretisch als geklärt gelten dürfen.

b) Daß Steueränderungen Anpassungsvorgänge bei den Besteuerten hervorrufen, ist bekannt. Der Erfolg steuerpolitischer Maßnahmen zur Erreichung finanz- und wirtschaftspolitischer Ziele hängt von solchen Reaktionen ab.
Auf der Ebene örtlicher Gebietskörperschaften provozieren einseitige Steueränderungen und kleinräumige Steuerbelastungsunterschiede geradezu eine Steuerausweichung[2]. Es besteht die Gefahr einer Fehlallokation der Produktionsfaktoren, denn weil die Steuerbelastung in den Umlandgemeinden regelmäßig geringer ist als in den Kernstädten, wird die Abwanderungstendenz verstärkt. Daher muß sorgfältig abgewogen werden, ob die aus einer Erhöhung der Steuersätze zu erwartenden zusätzlichen Einnahmen nicht mit einer weiteren Schwächung der Wirtschaftskraft in den jeweiligen Kernstädten erkauft werden[3].

Andererseits liegt die Überlegung nahe, ob nicht umgekehrt steuerpolitische Anreize zur Lösung kernstädtischer Probleme beitragen können. Aus Gründen der Steuerharmonisierung und zur Vermeidung unerwünschter Reaktionen der Steuerpflichtigen existieren landesweit verschiedene Regelungen, die in erster Linie die Einräumung von Freibeträgen oder die Gewährung von Steuerabzügen bei an andere Gebietskörperschaften gezahlte Steuern zum Inhalt haben. So mindert die einzelstaatliche und lokale Einkommensteuer die Bemessungsgrundlage der zentralstaatlichen Einkommensteuer,

---

1) Vgl. Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 153 f.

2) Vgl. dazu Mikesell, J.L.: a.a.O., S. 206 ff. und Feinberg, M.S.: a.a.O., insbesondere S. 220 ff.

3) Vgl. Mikesell, J.L.: a.a.O., S. 213, Baumol, W.J.: a.a.O., S. 426 und Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 152.

Einzelstaaten erlauben den Abzug der in anderen Staaten gezahlten Einkommensteuer von der Steuerschuld [1]. Derartige Regelungen existieren schon eine geraume Zeit [2]. Verschiedentlich wurde in den letzten Jahren vorgeschlagen, den Privaten unmittelbare steuerliche Anreize zu geben "to remain in, or to move to, central cities (and to) increase local revenues" [3]. Man denkt dabei in erster Linie an "tax credits", mit deren Hilfe gleichzeitig auch andere steuer- oder finanzpolitische Ziele, wie etwa eine größere Vereinheitlichung der Einkommensbesteuerung aller Staatsbürger, mitverfolgt werden könnten [4]. Da dieses Instrument flexibel gehandhabt werden kann, besteht die Möglichkeit, es so zu gestalten, daß der Steuervorteil sich automatisch Änderungen im Verhältnis von Finanzbedarf und Finanzkraft in den Kommunen und auch zwischen ihnen anpasst [5]. Die zu erwartenden Steuerausfälle müßten zu Lasten des Aufkommens der Einkommensteuer des Zentralstaates gehen. Denn einmal fehlt auf kernstädtischer Ebene zumeist das Potential diese Steuerausfälle zu decken, zum anderen könnte so die wachsende Einflußnahme des Zentralstaates auf die lokalen Körperschaften eingeschränkt werden [6].

---

1) Vgl. Bish, R.L., und H.O., Nourse: a.a.O., S. 163 f.

2) Vgl. dazu etwa Ruggles, R.: The Federal Governments and Federalism, in: Revenue Sharing and the City, a.a.O., S. 39 ff., hier S. 56 ff., ferner Wright, D.S.: a.a.O., S. 74 f. und Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O., S. 126 f.
Zum "urban tax credit" vgl. neben Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O., Riew, J.: Metropolitan Disparities and Fiscal Federalism, in: Financing the Metropolis, a.a.O., S. 137 ff., hier S. 152 ff. und Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 95 und 173 f.

3) Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O., S. 77.

4) Vgl. ebenda.
Zu den prinzipiellen Vorteilen und Möglichkeiten irgendwie gearteter "tax credits" siehe auch Curran, D.J., und J. Shannon: Positive and Negative Tax Credits - a New Dimension in Intergovernmental Relations, in: NTJ, vol. 19 (1966), S. 18 ff.

5) Vgl. dazu Thompson, W.R.: a.a.O., S. VI.

6) Vgl. Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O., insbesondere S. 5 und 97 ff.

Meyers und Musial, die sich intensiv mit den "tax credits" als Instrument zur Revitalisierung der Kernstädte auseinander gesetzt haben, sind relativ optimistisch, daß auch und vor allem die Bezieher höherer Einkommen, die, da sie höher besteuert werden, den größten Vorteil aus derartigen Maßnahmen ziehen können, verstärkt in die Kernstädte zurückwandern werden [1]. Entscheidend für einen Erfolg derartiger Maßnahmen ist die bei vielen Bürgern fehlende Überzeugung, daß eine Wiederbelebung großer kernstädtischer Teilgebiete langfristig im Interesse aller Bürger liegt. Dies vor allem scheint das Haupthindernis einer Ausweitung bestehender Regelungen und einer Einführung neuer Maßnahmen zur Revitalisierung von kernstädtischen Gebieten zu sein [2]. Dies zeigt sich auch beim Revenue Sharing-Programm, dessen Bedeutung für die finanzielle Situation der Kernstädte nun untersucht werden soll [3].

c) Zentrale Fragen des "general revenue sharing" waren und sind: Wie groß soll das Zuweisungsvolumen sein und wie sollen die Mittel auf die verschiedenen Gebietskörperschaften verteilt werden. Die ursprüngliche Formel ergab sich aus vier Hauptkriterien und Entscheidungen: Art und Zahl der zu berücksichtigenden Gebietskörperschaften, Art der Indikatoren zur Bemessung der auf einzelne Körperschaften entfallenden Mittel, Gewichtung dieser Indikatoren und mögliche Beschränkung der sich aus der Basisformel im einzelnen ergebenden Mittelzuweisung [4].
Die Aufgabe des Kongresses eine Formel zu entwickeln, "which would apply with reasonable equity to the

---

1) Vgl. Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O., S. 85. Skeptischer in dieser Hinsicht sind Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 308.

2) Vgl. Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O., S. 127 ff., ferner Bateman, W., und H.M. Hochman: a.a.O., S. 346 und 352 und Leone, R.C.: The Fiscal Decline of Older Cities: Causes and Cures, in: NTJ, vol. 29 (1976), S. 257 ff., insbesondere S. 260.

3) Zur Entwicklung und den Zielen des General Revenue Sharing siehe die Ausführungen auf S. 16 f.

4) Vgl. Nathan, R.P., A.D. Manvel und S.E. Calkins: a.a.O., S. 37.

extremely diverse fiscal and organization patterns of American federalism" [1], konnte nicht leicht sein. Studien der National Science Foundation zeigten die immensen Probleme, die dem Versuch anhaften, eine landesweite Formel zu finden, die in allen Situationen akzeptabel und zur Erreichung der vorgegebenen Ziele sachgerecht war. Sie zeigten auch, daß Änderungen von Bestandteilen der Formel oder deren Neugewichtung zu massiven Änderungen im relativen Zuweisungsanteil der verschiedenen Körperschaften führten [2]. Im Laufe der Diskussion forderten die Einzelstaaten und lokalen Gebietskörperschaften einmütig ein möglichst hohes Zuweisungsvolumen; sie waren aber, als es um die Verteilung der Finanzmasse ging weitgehend zerstritten [3]. Unter dem massiven Druck lokaler Interessenten wurde die Zahl der innerhalb des Programms zu berücksichtigenden Körperschaften immer größer. Schließlich wurden neben den fünfzig Einzelstaaten alle lokalen Gebietskörperschaften mit Ausnahme der Schuldistrikte und der speziellen Distrikte grundsätzlich in die Verteilung der Mittel einbezogen [4].

Viele Verfasser haben in den letzten Jahren versucht, den fiskalischen und politisch-administrativen Einfluß des Revenue Sharing-Programms auf einzelstaatliche und lokale Körperschaften zu analysieren [5]. Insgesamt

---

1) Lovell, C.H.: Will Revenue Sharing be Continued ?, in: PAR, vol. 36 (1976), S. 211 ff., hier S. 215.

2) Vgl. ebenda, S. 216. Zur Formel selbst siehe Nathan, R.P., A.D. Manvel und S.E. Calkins: a.a.O., S. 45 ff. und 98 ff., eine Berechnung der Wirkungen alternativer Formeln findet sich bei Weidenbaum, M.L., und R.L. Joss: Alternative Approaches to Revenue Sharing: A Description and Framework for Evaluation, in: NTJ, vol. 23 (1970), S. 2 ff.

3) Vgl. Lovell, C.H.: a.a.O., S. 215.

4) Vgl. Nathan, R.P., A.D. Manvel und S.E. Calkins: a.a.O., S. 38.

5) Um nur einige wenige zu nennen: Nathan, R.P., A.D. Manvel und S.E. Calkins: a.a.O., Dommel, P.R.: The Politics of Revenue Sharing, Bloomington 1974, Nathan, R.P., und C.F. Adams jr.: a.a.O. und Stolz, O.G.: Revenue Sharing: Legal and Policy Analysis, New York 1974.

kann vermutet werden, daß dieses Programm zu Änderungen im politischen Prozeß geführt hat. So ist aus verschiedenen Analysen zu entnehmen, daß der Budgetprozeß der Öffentlichkeit stärker bewußt wurde und der politische Entscheidungsprozeß in den zuweisungsempfangenden einzelstaatlichen und lokalen Gebietskörperschaften neu belebt wurde [1]. Andere Analysen deuten darauf hin, daß vor allem in mittleren und größeren Städten mit dem Revenue Sharing-Programm eine Zunahme der demokratischen Teilnahme der Bürger am politischen Entscheidungsprozeß zu beobachten war [2].

Der finanzielle Effekt des ersten Revenue Sharing-Programms für die Kernstädte wird hingegen zurückhaltend beurteilt. Zwar erhielten die Kernstädte pro Kopf der Bevölkerung absolut höhere Zuweisungen aus diesem Programm als andere Gebiete [3], da die maßgebliche Formel auf Steueranspannung, Bevölkerungszahl und persönlichen Einkommen basierte und da diese Größe in der Kernstadt (finanzwirtschaftlich gesehen) relativ ungünstige Werte aufweisen [4]. Im Vergleich zur Höhe der örtlich aufgebrachten Einnahmen und den kernstädtischen Aufgaben und Ausgaben dürfte jedoch ein relativer Nachteil für die Kernstädte gegenüber

---

1) Vgl. Nathan, R.P., A.D. Manvel und S.E. Calkins: a.a.O., S. 311 f. Skeptischer dagegen ist Stolz, O.G.: a.a.O., S. 141.

2) Vgl. Caputo, D.A., und R.L. Cole: a.a.O., S. 139. Dort finden sich auch Hinweise hinsichtlich der Verwendung der Zuweisungsgelder für laufende Ausgaben bzw. Kapitalausgaben und bestehende bzw. neue Programme auf lokaler Ebene.

3) Vgl. Nathan, R.P., A.D. Manvel und S.E. Calkins: a.a.O., S. 309 und Stolz, O.G.: a.a.O., S. 123 ff.

4) Vgl. Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 115. Zur Diskussion über Indikatoren zur Zuteilung der Mittel im Rahmen des Revenue-Sharing Programms an lokale Gebietskörperschaften vergleiche Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 313 ff., Nathan, R.P., A.D. Manvel und S.E. Calkins: a.a.O., S. 344 ff. und Stolz, O.G.: a.a.O., S. 119 ff.

den Vorstädten bestanden haben [1]. Ferner ist zu bedenken, daß durch das Revenue Sharing-Programm etliche Zuweisungen abgelöst wurden, die in der Hauptsache den Kernstädten zugeflossen waren, so daß diese von daher finanzielle Unterstützung verloren [2].
Das Revenue Sharing-Programm konnte auch deshalb keine den speziellen Problemen der Kernstädte angemessene Maßnahme sein, weil die Mittelverwendung (aus durchaus erwünschten staatspolitischen Gründen) den lokalen Gebietskörperschaften, also auch und besonders den Umlandgemeinden, weitgehend freigestellt war [3]. Zwar können die lokalen Gebietskörperschaften mit Hilfe von allgemeinen Zuweisungen ihre Leistungen den örtlichen Prioritäten leichter anpassen, Auflagen sind allerdings dann zu rechtfertigen, wenn die freigiebige Vergabe dieser Zuweisungen dazu führt, daß reiche Gemeinden relativ unwichtige "Luxus"-Ausgaben tätigen, während in armen Gemeinden öffentlich wahrzunehmende Grundbedürfnisse noch nicht befriedigt sind [4]. Werden auflagenfreie Zuweisungen ohne Mitleistungszwang gewährt, so besteht ferner die Gefahr, daß Zuweisungsempfänger (nur) einen Einkommenseffekt erfahren, und möglicherweise die Zuweisungen zum Anlaß einer Steuersenkung nehmen [5]. So muß wohl auch in vielen Fällen davon ausgegangen werden, daß die Zuweisungen aus dem Revenue Sharing-Programm zu Steuerreduktionen führten, die, gegen den Willen der Pro-

---

1) Vgl. Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 115 f. und Stolz, O.G.: a.a.O., S. 125. Die Autoren der Studie zum Budget 1973 sehen darin den Preis, der den Vorstädten gezahlt werden musste, damit diese dem Programm zustimmten. Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 314 und auch Nathan, R.P., A.D. Manvel und S.E. Calkins: a.a.O., S. 309.

2) Vgl. Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 116.

3) Vgl. die Ausführungen auf S. 16 f.

4) Vgl. Musgrave, R.A., und P.B. Musgrave: a.a.O., S. 656.

5) Vgl. ebenda, S. 631 ff. und S. 656 und ferner Kee, W.S.: Suburban Population Growth ..., a.a.O., S. 209.

gramminitiatoren, die Attraktivität einiger Vorstädte weiter erhöhten [1].
Nach prozentualen Programmanteilen wurde verschiedentlich vorstädtischen oder regionalen Problemen eine höhere Bedeutung zugemessen als spezifisch kernstädtischen Problemen [2]. Daher war es durchaus möglich, daß ein Großteil der Mittel für Bau und Unterhaltung von Highways Verwendung gefunden hat, was die Wanderung in die Vorstädte begünstigte; nur ein geringer Teil mag dann zur Durchführung von Wohlfahrts- und Gesundheitsprogrammen zur Verfügung gestanden haben [3].
Auch wurde verschiedentlich die Zusammenlegung ineffizienter Verwaltungseinheiten erschwert, da die Teilhabe an diesen Geldern, die in manchen Fällen nahezu die Hälfte der gesamten Einnahmen stellten, die Fortführung unabhängiger Vorhaben gestattete [4].

Insgesamt scheint das erste Revenue Sharing-Programm speziell zur Linderung des finanziellen Drucks der auf vielen Kernstädten lastet(e), untauglich gewesen zu sein. Die in dieses Programm gesetzten Erwartungen allgemeiner Art [5] dürften dagegen weit eher erfüllt worden sein [6].

---

1) Vgl. Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 117.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. ebenda. Empirische Untersuchungen bestätigen, "(that) health and social service programs .... have not received a large proportion of general revenue funds", Caputo, D.A., und R.L. Cole: a.a.O., S. 141.

4) Vgl. dazu Stolz, O.G.: a.a.O., S. 126.

5) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 17.

6) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 314 und auch Stolz, O.G.: a.a.O., S. 122 ff.
Einer Untersuchung zufolge sind 63 % aller "community leaders" der Überzeugung, die Formel, nach der die Mittel aus dem Programm verteilt werden, sei fair; in Städten über 500.000 Einwohner sinkt diese Quote auf 51 %. Vgl. dazu Ross, J.P., und R.D. Gustley: Changing the Intrastate General Revenue Sharing Formula: A Discussion of the Issues, in: PAR, vol. 36 (1976), S. 655 ff., hier S. 655.

Die bei der Entscheidung über die Verlängerung des Revenue Sharing-Programms mitunter erwartete und geforderte Änderung der Formel, nach der die Mittel verteilt werden [1], ist nur bedingt eingetreten. Letztlich wurde weniger die Formel modifiziert als vielmehr verschiedene Regelungen erlassen, die den Schutz von Minoritäten, Verpflichtungen zur Rechnungslegung und Forderungen zur Öffentlichkeit verschiedener prozessualer Vorgänge der Budgetierung zum Inhalt hatten [2].

d) In vielen Kernstädten erhofft(e) man sich zusätzliche Einnahmen durch die Erhebung neuer oder die Erhöhung bestehender Gebühren und Beiträge [3], insbesondere weil viele öffentliche Leistungen weit unter kostendeckenden 'Preisen' abgegeben werden [4].
Die Probleme einer verstärkten Gebührenfinanzierung liegen überwiegend in den dabei oftmals auftretenden negativen distributiven Effekten; aus allokativer Sicht ist ein solches Vorgehen überwiegend positiv zu beurteilen. Dieser Probleme eingedenk hat man versucht, gebührenpolitische Konzepte zu erarbeiten, die die Zusammenhänge zwischen Verteilungs- und Effizienzgesichtspunkten offenbaren und eine verbesserte Entscheidungsfindung zulassen [5].
Gewisse Charakteristika einzelner öffentlicher Leistungen, wie unterschiedliche Nachfrageelastizitäten, externe Effekte, verbundener Konsum, verbundenes Angebot oder der Verlauf der Grenzkosten bei zunehmender Ausbringung, die weder bei allen öffentlichen Sachgütern und Dienstleistungen zu finden sind, noch dort,

---

1) Vgl. dazu Ross, J.P., und R.D. Gustley: a.a.O., S. 659 und Lovell, C.H.: a.a.O., S. 216.

2) Vgl. dazu Nathan, R.P., und C.F. Adams jr.: a.a.O., S. 1 und 166 ff.

3) Vgl. Eichhorn, P.: Finanznöte amerikanischer Metropolen, in: AfK, II/1968, S. 305 ff., hier S. 314 und Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 153.

4) Vgl. dazu Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., Tabelle 8-10, S. 187.

5) Vgl. dazu Kafoglis, M.Z.: Local Service Charges: Theory and Practice, in: State and Local Taxes, ed. by H.L. Johnson, Knoxville 1969, S. 164 ff., hier S. 166.

wo sie vorkommen, gleich sind, verlangen weniger eine geschlossene Theorie, als mehr eine Durchleuchtung der einzelnen Güterangebote hinsichtlich der Möglichkeit einer verstärkten Gebührenfinanzierung. Dabei ist von großer Bedeutung, daß die Gebühr die Kosten der Leistungserstellung weitgehend zutreffend repräsentiert, denn nur dann kann eine wirtschaftliche Verwendung der Leistung erwartet werden. So können auch Gebühren und Beiträge in dicht besiedelten Stadtgebieten zu einer besseren Nutzung öffentlicher Einrichtungen und Leistungen beitragen, da bei kostenorientierter Gebührenbemessung durch individuelle Kosten- und Nutzenabwägung vermieden wird, daß durch Überfüllungserscheinungen der individuelle Nutzen beeinträchtigt wird [1].
Neben dem Widerstand der von einer Gebührenerhöhung betroffenen Bürger, dem die Verwaltung und die Politiker oftmals nur wenig entgegensetzen, weil durch eine Gebührenerhöhung im Einzelfall oft nur geringe zusätzliche Mittel einkommen [2], verhindern in vielen Fällen verteilungspolitische Zielsetzungen eine stärkere Orientierung der Gebühren an den Kosten der Leistungen. Daher scheint eine Umorientierung verteilungspolitisch begründeter Subventionsformen hin zu mehr direkten Transferzahlungen Voraussetzung für eine Erhöhung des Gebührenpotentials zu sein. Die Praxis widerspricht nicht nur dieser Forderung; oft finden sich auch einheitliche Gebührensätze für uneinheitliche Leistungen: So werden bei einheitlichen Gebührensätzen für die Abfallbeseitigung die Besitzer kleiner Wohneinheiten gegenüber denen großer Wohneinheiten und die Kernstädte gegenüber den Vorstädten benachteiligt [3].

---

1) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 154 und Münch, K.: Kollektive Güter und Gebühren, Göttingen 1976, S. 191.

2) Vgl. dazu Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 153.

3) Vgl. Kafoglis, M.Z.: a.a.O., S. 182; weitere Beispiele finden sich bei Thompson, W.: The City as a Distorted Price System, in: Hochman, H.M. (Ed.): a.a.O., S. 74 ff. und bei Tannian, F.: a.a.O.

Eine Überprüfung der vielfältigen Beziehungen der Leistungsabgabe und -entgeltung zwischen den Kernstädten und den jeweiligen Vororten ist also eine wichtige Voraussetzung einer erweiterten und verbesserten Gebührenpolitik, die einen Beitrag zur Lösung der finanziellen Probleme der Kernstädte leisten kann [1].

e) Die kommunalen Körperschaften und insbesondere die Kernstädte waren in den letzten Jahren gezwungen, sich in steigendem Umfang zu verschulden.
Erste ernste Schwierigkeiten der Kreditbeschaffung hatte im Jahre 1975 New York City; dies war Ausdruck der Zahlungsunfähigkeit, die die Stadt vorübergehend bedrohte [2]. Ähnliche Vorkommnisse würden das Vertrauen aktueller und potentieller Gläubiger kommunaler Schuldtitel in die Bonität kommunaler Schuldner erschüttern. Wenn auch New York City gewisse Eigenheiten aufweist, die die Finanzen der Stadt stark belasten [3], so ist doch festzuhalten, daß den meisten Indikatoren zufolge, die sich auf die sozioökonomische Situation in den Kommunen beziehen, die wirtschaftlichen und sozialen Probleme in mehreren Städten schwerer wiegen [4]. Diese Kernstädte, vor allem im Norden und Nordosten des Landes gelegen, könnten sich schon bald Schwierigkeiten bei der Begebung von Schuldtiteln gegenübersehen. Während die Stadt New York in den vergangenen Jahren einige Fortschritte auf dem Wege der finanziellen Konsolidierung erzielen konnte und nicht zuletzt mit Hilfe zentralstaatlicher Kreditgarantien

---

1) Vgl. dazu Tannian, F.: a.a.O., S. 19 ff.

2) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 18 f.

3) Vgl. dazu Congressional Budget Office: a.a.O., S. 672 f.

4) Vgl. ebenda, S. 671 f. und Bahl, R., und D. Puryear: Regional Tax Base Sharing: Possibilities and Implications, in: NTJ, vol. 29 (1976), S. 328 ff., hier S. 328.

Abnehmer für neue langfristige Obligationen fand, hat das finanzielle Schicksal dieser weniger bekannten Städte bislang nur eine mäßige Aufmerksamkeit gefunden [1].

Die in den letzten Jahren geführte Diskussion um Möglichkeiten, Techniken, Grenzen und Alternativen der Kommunalverschuldung hat kaum zu brauchbaren Ergebnissen geführt - wohl auch deswegen nicht, weil die Verschuldung als ein nachgeordnetes Mittel zur Sicherung eines Haushaltsausgleichs angesehen wird. Weitgehende Einigkeit besteht jedoch darin, daß die überkommene Beschränkung der Kreditaufnahme kommunaler Körperschaften, die dem Schutz der Zahlungsfähigkeit der Körperschaften wie auch dem Schutz der Kreditgeber dienen soll, reformbedürftig ist [2]. Denn fragwürdig ist aus mehreren Gründen die Bindung der Kreditaufnahmemöglichkeit an die "property-tax base", wie auch die Tatsache, daß es möglich ist, neue öffentliche Körperschaften zu gründen mit dem Ziel, die Verschuldungsgrenze von Gebietskörperschaften zu erhöhen [3]. Durch diese neuen Körperschaften werden die lokalen Funktionen zunehmend zersplittert und die Beurteilung der Finanzlage lokaler Körperschaften im einzelnen erschwert [4]. Ferner führt die regelmäßige Beschränkung der maximalen Kreditaufnahme auf die "full faith and credit debt", die die "nonguaranteed debt" ausklammert, zu einem überproportionalen Anstieg des letzteren Schuldtyps [5]. Diese Schuldart

---

1) Vgl. Jürgensen, H.: Bleibt New York ein Faß ohne Boden?, in: FAZ, Nr. 120 vom 10.6.1978, S. 7 f. und auch o.V.: New Yorks unbewältigte Finanzkrise, in: NZZ, Nr. 131 vom 10.6.1978 und o.V.: Repräsentantenhaus billigt Kreditgarantien, ebenda.

2) Vgl. Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 207 f. und 213 f.

3) Vgl. ebenda, S. 208.

4) Vgl. ebenda.

5) Vgl. ebenda, S. 209 f.

wurde in den dreißiger Jahren vorwiegend benützt, um investive Ausgaben zu finanzieren, die zukünftige Einnahmen versprachen. Im Jahre 1931 erlaubten 15 Einzelstaaten ihren lokalen Gebietskörperschaften, sich auf diese Art zu verschulden; mittlerweile ist diese Schuldart in allen Einzelstaaten gebräuchlich - inzwischen freilich auch zur Finanzierung nicht-rentierlicher Investitionen wie beispielsweise Schwimmbäder und Golfplätze [1]. So begünstigt die Absicht, lokale Gebietskörperschaften vor allzu hoher Schuldaufnahme zu bewahren und damit eine allzu hohe Zinsbelastung zukünftiger Haushalte zu verhindern sowie die Gläubiger kommunaler Schuldpapiere vor der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners zu schützen, eine Schuldart, die größere Gefahren birgt, als die, deren Begebungspotential eingeschränkt wurde [2].

Eine Reduzierung der kernstädtischen Ausgaben durch eine Einschränkung öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen mag vordergründig ein Weg sein, der geeignet scheint, die kernstädtischen Finanzen zu entlasten. Diese Strategie kann jedoch leicht zu unerwünschten Ergebnissen führen, insbesondere dann, wenn Ausgabensteigerungen auf steigende Bedürfnisse zurückgehen [3]. Denn in diesen Fällen vermindert die Einschränkung öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen die Attraktivität der Kernstadt für Einwohner und Unternehmen, und damit nimmt die Anziehungskraft der Vorstädte weiter zu [4][5].

---

1) Vgl. Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: a.a.O., S. 209 f.

2) Vgl. ebenda, S. 212.

3) Vgl. Schultze, C.L., u.a.: a.a.O., S. 305.

4) Vgl. ebenda, S. 305 f.

5) Zu den Problemen einer durch einzelstaatliche Einflußnahme bewirkten Ausgabenbegrenzung auf lokaler Ebene vgl. Ladd, H.F.: a.a.O., insbesondere S. 2 ff.

Möglichkeiten der Kosteneinsparung bzw. der Erhöhung der Produktivität müssen auf lokaler Ebene konsequent genutzt werden; freilich können Produktionsverhältnisse und Organisationsformen im öffentlichen Sektor und der politisch-administrative Entscheidungsprozeß dies auf vielfältige Weise erschweren [1].

E. Zur Situation in den amerikanischen Kernstädten gegen Ende der siebziger Jahre

Trotz nicht unerheblicher Anstrengungen auf wissenschaftlicher und politischer Ebene ist es nicht gelungen, die sozioökonomische Situation in vielen Kernstädten, vor allem im Norden und Nordosten der Vereinigten Staaten von Amerika, zu verbessern. Ausgedehnte Wohnbezirke in großen amerikanischen Städten sind zu "Entwicklungsgebieten" der Vereinigten Staaten geworden [2].
Von Banfield werden die massiven finanziellen und gesellschaftlichen Probleme in vielen Kernstädten auf soziologische Phänomene zurückgeführt, die keiner Lösung zugänglich sind. Konkret meint er damit die Unfähigkeit der "lower-class" für die Zukunft zu planen und eine radikale Gegenwartsorientiertheit aufzugeben [3]. Allgemein ist man jedoch der Ansicht, daß die Probleme in den Kernstädten gelöst werden könnten, wenn nur ein umfassender nationaler Konsens erzielt würde, dies auch tatsächlich zu wollen [4].

---

1) Vgl. dazu auch die Ausführungen auf S. 29 f.

2) Dies ist die Schlußfolgerung einer umfangreichen Untersuchung zur Situation in den Ballungsgebieten in den Vereinigten Staaten von Amerika. Vgl. dazu o.V.: Großstädte in Nordamerika sind "Entwicklungsgebiete", in: FAZ, Nr. 65 vom 17.3.1979, S. 8.

3) Vgl. Banfield, E.C.: The Unheavenly City, Boston 1970, insbesondere S. 53 ff., 210 ff. und 242 f.

4) Vgl. insbesondere Bateman, W., und H.M. Hochman: a.a.O., ferner Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O. S. 127 ff. und Leone, R.C.: a.a.O., S. 260. Siehe zu dieser Diskussion auch Richardson, H.W.: The New Urban Economics, London 1977, S. 230 ff. Er erklärt den fehlenden nationalen Konsens damit, "(that) the costs would be to high, and the problems are not critical enough", ebenda, S. 233.

Bislang scheint ein derartiger umfassender Konsens nicht zustande gekommen zu sein; gleichwohl scheint sich, was die Entscheidungen zugunsten der Kernstädte betrifft, mancherorts ein Meinungsumschwung von "benign neglect" zu "good intentions" zu vollziehen [1].

Ob und inwieweit die an verschiedenen Orten zu beobachtende Rückwanderung der Bevölkerung aus den Umlandgemeinden in die Kernstädte und hohe Investitionen von Banken und Konzernen in den Ballungskernen, die oft ohne Zutun der Behörden zustande kommen [2], eine Trendumkehr signalisieren oder auf Einzelfälle beschränkt bleiben, muß abgewartet werden.
Es ist nicht ausgeschlossen, daß gerade die Bezieher höherer Einkommen, denen oftmals verschiedene 'Unannehmlichkeiten' der Kernstädte, wie hohe Preise und Steuern, vergleichsweise hohe Verbrechensraten, die relativ stark ausgeprägte Gleichgültigkeit der Menschen und die verbreitete Anonymität des Lebensbereiches des Einzelnen, in die Vororte 'folgten' [3], als erste wieder in die Kernstädte zurückkehren [4]. Sollte dies geschehen, wäre mit anderen, neuen Problemen zu rechnen. Denn nicht selten werden dann arme Bevölkerungsgruppen die sanierten kostspieligen Wohnungen nicht mehr bezahlen können und gegebenenfalls in nicht sanierte Slumquartiere oder auch in Vorstadtquartiere verdrängt werden [5].

---

1) Leone, R.C.: a.a.O., S. 260. Vgl. auch o.V.: Präsident Carters Städtesanierungsprogramm, in: NZZ, Nr. 72 vom 30.3.1978.

2) Vgl. o.V.: Zurück in die City; Die Rettung der Innenstädte in den USA, in: Der Spiegel, Nr. 25/1978 vom 19.6.1978, S. 166 ff. und auch Downs, A.: Urban Policy, in: Setting National Priorities, The 1979 Budget, Pechman, J.A. (Ed.), Washington, D.C., 1978, S. 161 ff., hier S. 167 f.

3) Vgl. dazu etwa Murphy, T.P., und J. Rehfuss: a.a.O., S. 26 und 235.

4) Vgl. o.V.: Zurück in die City ..., a.a.O.

5) Vgl. ebenda, S. 176.

II. Die Stadt-Umland-Wanderung in der Bundesrepublik Deutschland

A. Diagnose

Seit Mitte der sechziger Jahre ist in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund eines umfangreichen Wanderungs- und innerstädtischen Umzugsgeschehens ein deutlicher Trend der Abwanderung der Bürger aus dem kernstädtischen Bereich der Ballungsgebiete in selbständige Gemeinden an der Peripherie dieser Agglomerationsräume zu beobachten.
Hamburg verlor von 1966 bis 1975 per Saldo an seine sechs Randkreise 135.300 deutsche Einwohner, München von 1965 bis 1974 124.000 Einwohner (Deutsche und Ausländer) an das Umland; Stuttgart büßte von 1966 bis 1975 per Saldo 63.200 deutsche Einwohner ein, die in die fünf Landkreise der Region mittlerer Neckar abwanderten [1]. Ähnliche Ergebnisse sind für Köln, Hannover, Düsseldorf und Frankfurt zu beobachten, um nur einige Großstädte zu nennen, die ebenfalls hohe Wanderungsverluste hinnehmen mußten. In Frankfurt verließen in den Jahren von 1962 bis 1977 per Saldo 137.000 deutsche Einwohner das kernstädtische Gebiet; sie zogen zum großen Teil in die Umlandgemeinden [2].

Zunächst wurde der Rückgang der deutschen Bevölkerung der Kernstädte durch die Stadt-Umland-Wanderung noch überdeckt von der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Angehörigen und die insgesamt noch steigende Bevölkerungszahl; in den letzten Jahren

---

1) Vgl. Heuer, H.: Ist die Stadtflucht zu bremsen ? in: WD 1977/IV, S. 205 ff., hier S. 205 mit Quellenangaben. Vgl. ferner Harfst, H., und M. v. Schaeven: Die Bevölkerungsabnahme in den Großstädten, in: Nürnberg im Städtevergleich. Zum 75-jährigen Bestehen des Statistischen Amtes der Stadt Nürnberg, hrsg. vom Amt für Stadtforschung und Statistik, Nürnberg 1975, S. 75 ff. und Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, Stuttgart u.a. 1978, S. 11 ff.

2) Vgl. Hausmann, B.: Gefahr für Frankfurt: Exodus in die B-Städte, in: FR, Nr. 14 vom 17.1.1978, S. 13 f.

wird jedoch, nicht zuletzt wegen des Anwerbestops bei ausländischen Arbeitnehmern und infolge der rückläufigen Geburtenrate, das Ausmaß dieser Entwicklung deutlicher.

Träger politischer Mandate insbesondere auf kommunaler Ebene, Stadtplaner und auch die Medien schenken dieser Entwicklung nunmehr eine verstärkte Aufmerksamkeit. Man versucht die Ursachen der Stadt-Umland-Wanderung zu ergründen, beschäftigt sich mit den daraus entstehenden Problemen und sinnt auf geeignete Abhilfe.

B. Zu den Ursachen der Stadt-Umland-Wanderung

Die Ursachen der Stadt-Umland-Wanderung glaubt man zu kennen: Eine entscheidende Bedeutung für die Abwendung vieler Bürger von der Kernstadt kommt den im Rahmen des gestiegenen Wohlstands der Bevölkerung stark zunehmenden Wohnraumbedürfnissen zu [1]. Diese können die Städte aus mehreren Gründen nicht in ausreichendem Maße befriedigen. Zum ersten findet sich gerade in den Kernstädten ein hoher Bestand an alter Bausubstanz, die heutigen Ansprüchen an Qualität und Komfort des Wohnens kaum mehr genügt. Dann kann, anders als in Klein- und Mittelstädten, der aufgrund des gestiegenen Wohnflächenstandards erforderliche Mehrbedarf an Wohnungen in den Zentren kaum noch zur Verfügung gestellt werden, weil die Ballungsgebiete sehr dicht bebaut sind und Freiflächen entweder kaum noch

---

1) Vgl. z.B. Stadtflucht aus Frankfurt? Stadt Frankfurt Dezernat Planung, Amt für kommunale Gesamtentwicklung, Dezember 1977, S. 31, Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: Wanderungsmotive und Stadtstruktur, Schriftenreihe 6 des städtebaulichen Instituts der Universität Stuttgart, Stuttgart 1976, insbesondere S. 30 ff., Iblher, G.: Wohnwertgefälle als Ursache kleinräumiger Wanderungen - untersucht am Beispiel der Stadt Zürich, Göttingen 1974, insbesondere S. 170 ff. und ferner auch Pfeiffer, U.: Werden unsere Städte zu Slums ?, in: Die Zeit, Nr. 51 vom 10.12.1976, S. 56 (2. Spalte) und Heuer, H.: Ist die ..., a.a.O., S. 207.

zur Verfügung stehen [1] oder Wohnungen nur noch auf Kosten der Qualität des Wohnumfeldes oder anderer wichtiger Funktionen im städtischen Bereich errichtet werden können [2].
Nicht unschuldig an dieser Entwicklung sind Verwaltungsinstanzen, die Planer und Politiker, die eine Umwidmung der innenstadtnahen Wohngebiete in Betriebsstätten des tertiären Sektors förderten oder zumindest duldeten; "der heute klagende Kämmerer war nicht selten Triebfeder solchen Tuns" [3]. Wenn heute Stadtplaner, Politiker, Sozialwissenschaftler und vor allem die Bürger selbst Bestandsaufnahme machen, entsteht nicht selten Unbehagen. Durch Machtmißbrauch, Fehleinschätzung, Nachlässigkeit und bürgerfeindliche Überheblichkeit planender Instanzen, durch die Unfähigkeit von lokalen Parlamenten und Mandatsträgern und die Einfallslosigkeit vieler Architekten sind viele städtische Gebiete zum Teil bis zur Unbewohnbarkeit zugrunde gerichtet worden. Die Bürogebäude in den ehemaligen Wohngebieten der Mittel- und Oberschicht haben nicht nur die vormals dort Wohnenden vertrieben, sondern aufgrund des mit den Arbeitsplätzen stark wachsenden Verkehrsaufkommens und der damit einhergehenden Umweltbelastung weitere Einwohner veranlaßt, ihre Wohnung im weniger belasteten Umland zu suchen [4].

---

1) Die Wohnungsbauprogrammplanung sieht beispielsweise in Frankfurt am Main nur noch die Möglichkeit, Wohnungen für maximal 30.000 Einwohner zu bauen. Mehr sei selbst in den Randbereichen der Stadt unter Wahrung der Mindestanforderungen an Freiflächenbestand und Umweltschutz nicht zu vertreten. Vgl. Hausmann, B.: a.a.O., S. 13.

2) Vgl. ebenda.

3) Ebenda, S. 14.

4) Vgl. ebenda, und ferner Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, in: AfK, 16. Jg. (1977), S. 149 ff., hier S. 160 und Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., S. 142. Letztere rechnen damit, daß aufgrund des in den Kernstädten existierenden funktionalen Überschusses an Arbeit und dem funktionalen Defizit an Wohnen unter Beachtung der Wanderungsbewegungen der mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbundene Pendlerstrom ständig steigt.

Wie überhaupt die Belastung der Wohnumwelt durch Verkehr, Lärm und Verschmutzung als eine der Hauptursachen der Abwanderung aus der Kernstadt angesehen werden muß [1].

Deutlich ist zu erkennen, daß die Entscheidung für die Abwanderung ins Umland "niemals eine eindimensionale Entscheidung (ist)", sondern daß dabei "ein ganzes Bündel von Motiven (zusammenkommt)" [2].
Ein nicht unwichtiges Motiv ist auch der Wunsch, Wohneigentum zu erwerben, der oft nur in einer Gemeinde in der Umlandzone realisiert werden kann [3].

Der "Stadtflüchtling" flieht nur selten die Stadt, er sucht und bevorzugt städtische Lebensformen, allerdings mit Ansprüchen an Wohn- und Umweltqualität, denen die Kernstädte vielmals mit ihren überalterten baulichen Substanzen und ihrer vielfältigen Nutzungsüberlastung nicht mehr gerecht werden [4].
Da im Umland der Kernstädte nicht nur die Umweltverhältnisse besser sind und mehr Erholungsmöglichkeiten bestehen, sondern auch die Vorteile des kernstädtischen Bereichs, nämlich kurze Wegzeiten zum Arbeitsplatz, zur Schule oder zu den Einkaufsstätten und zu Stätten der Unterhaltung ebenfalls weitgehend gewährleistet sind (denn leistungsfähige Verkehrssysteme haben die Entfernungen schrumpfen lassen und bestimmte Einrichtungen stehen zunehmend auch im Umland selbst zur Verfügung) fällt der Entschluß, die Kernstadt zu

---

1) Vgl. etwa Heuer, H., und R. Schäfer: a.a.O., S. 31.

2) Vgl. Schreiber, J.: Es rettet sich, wer Geld hat, in: FR, Nr. 190 vom 18.8.1977, S. 11 f., hier S. 11, der zwei Herren aus der Stadtverwaltung Frankfurt zitiert, und ferner Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., S. 37.

3) Vgl. etwa Schaffer, F., u.a.: Wanderungsmotive und Stadt-Umland-Mobilität, in: Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg. (1976), S. 134 ff., hier S. 138 f. und Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., S. 37.

4) Vgl. dazu Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., insbesondere S. 145.

 verlassen, meistens nicht schwer.

C. Bedeutung und Folgen der Stadt-Umland-Wanderung - im Spiegel der Meinungen

Wie ist dieser Prozeß zu würdigen ?
Führt er nicht zur Befriedigung der Wünsche aller Beteiligten, wobei die Wegziehenden sich ihre individuellen Wohnwünsche erfüllen können und die Zurückbleibenden nun mehr und vielleicht auch billigeren Wohnraum zur Verfügung haben ? Vernünftigerweise kann es nicht Ziel der Kernstädte sein, möglichst viele Einwohner zu beherbergen (- gleichwohl deuten zahlreiche Eingemeindungen darauf hin, daß dieses Ziel auf städtischer Ebene von Bedeutung ist) sondern einer in ihrer sozioökonomischen Struktur weitgehend ausgewogenen Einwohnerschaft eine möglichst hohe Lebensqualität zu bieten [1].
Die Ausgewogenheit der Einwohnerstruktur jedoch, dies belegen mehrere Analysen, geht durch die Wanderungsbewegungen in vielerlei Hinsicht verloren. Während bei den Zuzügen in die Kernstädte die Ausländer, die Alleinstehenden und die Angehörigen der unteren Einkommensschichten dominieren, haben bei den die Zuzüge überkompensierenden Abwanderungen vor allem Deutsche, Verheiratete und Familien mit Kindern und die Bezieher höherer Einkommen einen großen Anteil [2]. Dadurch wird die Struktur der kernstädtischen Bevölkerung von zwei Seiten her verändert.

---

1) Vgl. Hausmann, B.: a.a.O., S. 14. Erinnert sei aber auch an die Ausführungen zu einer kostengünstigen Bereitstellung gewünschter öffentlicher Leistungen auf S. 40.

2) Vgl. die in Fußnote 1 auf S. 63 aufgeführte Literatur und ferner Schaffer, F., u.a.: a.a.O., S. 136 f. und Gunzert, R.: Über die Struktur von Wanderungsbewegungen und ihre Motive - untersucht am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt 1976.
Vgl. auch Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 20 ff.
Verwiesen wird auch auf S. 220 ff. unten.

Dies, so wird ausgeführt, hat weitreichende Folgen [1]. Der Anteil der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerung steigt in den Kernstädten und das Durchschnittsalter der Bevölkerung ist dort höher als in den Umlandgemeinden. Damit schwindet die soziale Vielfalt vieler innenstädtischer oder innenstadtnahen Gebiete. Es bilden sich Viertel mit einseitiger Sozial- und Bevölkerungsstruktur heraus. Mit der verstärkten räumlichen Trennung der sozialen Schichten sinkt die Möglichkeit, in eine höhere soziale Klasse aufzusteigen. Es bilden sich Gettos; sehr schnell zeichnen sich "amerikanische Verhältnisse" ab. Wer in einem bestimmten Stadtviertel wohnt, hat es schwer, einen qualifizierten Arbeitsplatz zu finden [2]. Diesem Segregationsprozeß in den Kernstädten wird eine sich selbst verstärkende Tendenz zugeschrieben [3].

Nach Ansicht vieler Beobachter ist es inzwischen höchste Zeit, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen und die Kernstädte mit ihren Problemen nicht allein zu lassen. Denn diese sind immer weniger in der Lage, den unerwünschten Wirkungen der Wanderungsbewegungen entgegenzuwirken. Während ihre Finanzkraft durch die Stadt-Umland-Wanderung zurückgeht, was noch verstärkt wird, wenn Arbeitsplätze in Gemeinden in der Umlandzone verlagert werden [4], bleibt der Finanzbedarf der Kernstädte konstant oder steigt möglicherweise sogar an, da die Leistungsanforderungen an die Kernstädte

---

1) Vgl. dazu und zur folgenden Argumentation Hausmann, B.: a.a.O., Pfeiffer, U.: Werden unsere Städte ..., a.a.O., Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, a.a.O., Heuer, H.: Ist die ...., a.a.O., Koschnick, H.: Fünf vor Zwölf in unseren Städten, in: Die demokratische Gemeinde, 29. Jg. (1977), S. 10ff., Schreiber, J.: Es rettet sich ..., a.a.O., Göb, R., u.a.: Unsere Großstädte veröden vom Zentrum aus, in: FR, Nr. 66 vom 19.3.1977 und andere.

2) Vgl. Hausmann, B.: a.a.O., S. 14.

3) Vgl. Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, a.a.O., S. 159 f. und Todt, H.: Probleme der Stadtentwicklung, in: WD, 1974/I, S. 39 ff., hier S. 41.

4) Vgl. dazu Schliebe, K.: Zum Standortwahlverhalten der Industriebetriebe, in: IzR, Heft 6.1979, S. 351 ff., insbesondere S. 357.

sogar zunehmen, sicher aber nicht im gleichem Maße sinken, wie die rein quantitative Betrachtung des Einwohnerrückgangs vielleicht erwarten ließe. Denn die Zahl der von den Städten zu unterstützenden Einwohner nimmt relativ zu, da vielmals Arme und Alte in der Kernstadt zurückbleiben. Die Infrastruktur muß geändert werden, da Haushalts- und Altersstruktur der Bevölkerung sich wandeln. So ergeben sich erhöhte Anforderungen an den Ausbau geriatisch-orientierter Einrichtungen, während andererseits vorhandene Einrichtungen insbesondere im schulischen und vorschulischen Bereich teilweise unausgelastet bleiben oder nur mittel- oder langfristig unter möglicherweise hohen Anpassungskosten auf das erforderliche Ausmaß zurückgeführt werden können [1].
Des weiteren ergeben sich für die kernstädtischen Finanzen zusätzliche Belastungen aus Erneuerungs- und Sanierungsmaßnahmen in den alten Stadtvierteln und wegen den durch die regionale Bevölkerungsumverteilung bedingten steigenden Anforderungen an die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben.

Andererseits wird es nach Ansicht mancher Beobachter zunehmend schwieriger zugunsten der Innenstadtbereiche zu investieren, wenn die aktive und einflußreiche Bevölkerung in den Umlandgemeinden lebt [2]. Wie überhaupt die Abwanderung von politisch aktiven und leistungsfähigen Bürgern aus der Kernstadt dazu führt, daß der Verödung ganzer Stadtviertel von der Einwohnerschaft, die zu einem hohen Teil aus apolitischen oder politisch unterrepräsentierten Minderheiten wie junge alleinstehende Berufstätige, sozial Schwache, Rentner und Ausländer besteht, in vielen Fällen nur wenig Widerstand entgegengesetzt wird [3].

---

1) Vgl. etwa Göb, R., u.a.: a.a.O.

2) Vgl. Pfeiffer, U.: Werden unsere ..., a.a.O.

3) Vgl. ebenda.

Aber auch die Zuwanderungsgemeinden werden mit neuen Problemen konfrontiert. Die vorhandenen Infrastruktureinrichtungen sind oft den quantitativ und qualitativ steigenden Anforderungen nicht gewachsen. Dies gilt vor allem für Schulbauten, für das Verkehrswesen und für Ver- und Entsorgungsleistungen. Verstärkt wird gefordert, bestimmte öffentliche Einrichtungen neu zu schaffen, weil diese Gemeinden eine Größe erreicht haben, bei der solche Einrichtungen zur 'kommunalen Standardausstattung' zählen. Dies mag auch dadurch bedingt sein, daß die aus der Kernstadt Abgewanderten ein höheres Anspruchsniveau an kommunale Infrastruktureinrichtungen in die Umlandgemeinden 'mitbringen'. Hinzu kommt, daß sich eine steigende Einwohnerzahl erst mit erheblichen Zeitverzögerungen in steigenden kommunalen Einnahmen niederschlägt [1]. Zudem besteht die Aufgabe, Konflikten zwischen Neubürgern und alteingesessenen Bürgern vorzubeugen und die Neubürger zu integrieren; was immer politisches Engagement, nicht selten aber auch finanzielle Mittel erfordert.
Darüber hinaus müssen die Verantwortlichen in den Umlandgemeinden entscheiden, wie extensiv gesiedelt werden darf. Wenn eine Umlandgemeinde ohne ausreichende Bebauungsvorstellungen den Drang zum Eigenheim mit regelmäßig extensiver Bodennutzung nicht kanalisieren kann, sind infrastrukturelle Erschließungsmaßnahmen besonders teuer.

Regelmäßig sind die Interessenvertreter der Kernstädte und der Umlandgemeinden der Überzeugung, daß die eigene Kommune durch die Stadt-Umland-Wanderung verstärkt belastet werde. Hinweise der Kernstädte auf belegbare Einnahmeminderungen und zunehmende Aufgabenstellungen begegnen die Umlandgemeinden oft mit dem Argument, nach

---

1) Vgl. dazu Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: Auswirkungen veränderter Nutzungsverteilungen zwischen Kern- und Randgemeinden auf die kommunalen Einnahmen, Forschungsbericht des Instituts für Bauökonomie Universität Stuttgart, im Auftrage des Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Februar 1978, S. 52 f.

wie vor bestünde in den Ballungskernen eine ausgesprochene Erwerbszentralität, die sich in sehr hohen unternehmensbezogenen Einnahmen der Kernstädte niederschlage, so daß diese durchaus fähig seien, ihre Aufgaben aufgrund der überkommenen Einnahmenstruktur zu finanzieren [1].

Insbesondere auf politischer Ebene stellt sich die Frage: Wie ist der Prozeß der Stadt-Umland-Wanderung zu bewerten, soll er beeinflußt werden und wenn ja, wie und auf welche Weise ? Fast alle, die sich bisher an der Diskussion um die Konsequenzen der Stadt-Umland-Wanderung beteiligt haben, sind sich einig, daß dieser (volkswirtschaftlich gesehen) zum Teil verschwenderische und sozialpolitisch mit unnötigen Härten verbundene Prozeß beeinflußt werden muß.
Die Vorschläge für gegensteuernde Maßnahmen sind freilich vielfältig, ja zum Teil einander entgegengerichtet.
Bevor jedoch über die Anwendung bestimmter Maßnahmen entschieden werden kann, sollten Ausmaß und Wirkungen der mit der Stadt-Umland-Wanderung verbundenen Entwicklungen genau untersucht werden. Die besondere Bedeutung des finanziellen Aspekts zeigt sich dabei für die Kernstädte in zweifacher Weise: Einerseits beeinflußt die Stadt-Umland-Wanderung Einnahmen und Ausgaben der Kernstädte; andererseits stellt die hinreichende Entwicklung kernstädtischer Finanzen die finanzielle Basis zur Finanzierung von Maßnahmen zur Beeinflussung dieser Wanderungen dar.

---

1) Vgl. dazu etwa Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, Stuttgart, Mai 1977, insbesondere S. 131 ff. und die Stellungnahme von Stuttgarts Oberbürgermeister Rommel zum Gutachten der Stadt-Umland-Kommission Stuttgart, Stuttgart, Juni 1977, insbesondere S. 1 ff., ferner auch Gillessen, J.: Ist das Umland Kostgänger der Kernstadt ?, in: Der Landkreis, Nr. 7-8/1974, S. 284 ff., insbesondere S. 287.

Drittes Kapitel: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte - zum theoretischen Aspekt des Problems

I. Zur Komplexität der Fragestellung

Die Kardinalfrage lautet: Verändert die Stadt-Umland-Wanderung massiv die finanziellen Gleichgewichte der betroffenen Kommunen, insbesondere das der Kernstädte ? Wichtige (Teil)Aspekte dieser Fragestellung sind: Wie hoch sind die volkswirtschaftlichen Kosten der Verlagerungsprozesse ? Können sie überhaupt bestimmt werden ? Wer trägt sie ? Beuten gar die Umlandgemeinden die Kernstädte aus, wie dies oft in einschlägigen Untersuchungen in den Vereinigten Staaten von Amerika behauptet wird ? [1] Und - nötigen die Wanderungsbewegungen zum permanenten Umbau des föderativen Gefüges ? [2] Oder konkreter: Können die Kernstädte verschiedene mit der Stadt-Umland-Wanderung einhergehende negative Entwicklungen sozioökonomischer Art selbst und aus eigener Kraft abwenden oder ist die Hilfestellung staatlicher Oberverbände erforderlich ? Welcher Art und wie umfangreich muß diese Hilfestellung gegebenenfalls sein ?

Die in diesen Fragen zum Ausdruck kommenden Probleme sind vielschichtig und nicht unabhängig voneinander. Eine Antwort dürfte aufgrund der Komplexität des Problemkreises nicht leicht zu finden sein. Es kommt erschwerend hinzu, daß eine theoretische Aufbereitung, die den Beobachtungen zugrundeliegenden Wirkungszusammenhänge darlegt, noch weitgehend fehlt und daß die relevanten Beziehungen statistisch erst vereinzelt erfaßt sind.

---

1) Vgl. dazu S. 33 f.

2) So jedenfalls Kleinewefers, H.: Föderalismus - Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik ?, in: NZZ, Nr. 2 vom 5.1.1978, S. 16.

Bekannt und abgrenzbar sind die Akteure. Auch der Raum, in dem sich die Verlagerungsprozesse schwergewichtig abspielen, kann näher bestimmt werden: Es sind Ballungsgebiete oder verstädterte Regionen, die Gebiete also, die eine hohe Bevölkerungszahl und -dichte und konzentrierte ökonomische Aktivitäten aufweisen [1].
In einer verstädterten Region oder Stadtregion liegt meistens eine Großstadt im Ballungszentrum und mehrere Kommunen unterschiedlicher Größe liegen in mehr oder minder großer Entfernung von dieser Kernstadt und sind mit ihr regelmäßig (insbesondere in ökonomischer und kultureller Hinsicht) verflochten.
Typischerweise ist die Kernstadt älter als die sie umgebenden Gemeinden in der Umlandzone und bietet einen breiten Fächer kultureller Dienste und Einkaufsmöglichkeiten, für die eine zentrale Lage vorteilhaft ist. Die Kernstadt erstreckt sich regelmäßig über ein weites Areal, eine weitere Expansion der Siedlungsfläche ist in der Kernstadt in den bestehenden Stadtgrenzen oftmals nicht möglich [2].
Eine eindeutige Grenzziehung zwischen der Kernstadt und den Gemeinden in der Umlandzone ist vor allem in soziologischer, siedlungsstruktureller und ökonomischer Hinsicht nicht immer leicht. Es gibt Ansätze zur Raumgliederung in Stadtregionen, die der Analyse städtischer Struktur- und Entwicklungsprobleme dienen sollen; daneben existieren verschiedene Meßgrößen, mit deren Hilfe versucht wird, die funktionalen Beziehungen in den Ballungsräumen zu erfassen [3].

---

1) Vgl. dazu auch Fußnote 1 auf S. 6 und ferner exemplarisch Boustedt, O.: Grundriß der empirischen Regionalforschung, Teil III: Siedlungsstrukturen, Hannover 1975, S. 181 ff. und Heuer, H.: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, Stuttgart u.a. 1975, S. 22 ff.

2) Vgl. etwa Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight ..., a.a.O., S. 4 und auch Stadtflucht aus Frankfurt ?, a.a.O., S. 12 ff.

3) Vgl. dazu Boustedt, O.: a.a.O., S. 205 ff., 263 ff. und 313 ff.

Auf eine nähere Diskussion derartiger Meßgrößen und Indizes kann hier verzichtet werden. Versuche zur Raumgliederung in Stadtregionen, etwa in siedlungsstruktureller oder soziologischer Hinsicht, sind hier nur von nachrangigem Interesse. Wichtiger für unsere Problemstellung ist die politische und administrativ-organisatorische Abgrenzung der Kernstadt von den sie umgebenden Gemeinden - wichtig sind also die Verwaltungsgrenzen der Kommunen; und dies hauptsächlich aus zwei Gründen: Die Verwaltungsgrenzen der Kommunen sind maßgebend für die räumliche Besteuerungsgrundlage und die Aufgabenstellung der kommunalen Körperschaften und bestimmen damit auch in hohem Maße die Ausgaben der jeweiligen Kommunen, - wenn auch Spillovers und Inzidenzwirkungen der einen oder anderen Art mit zu berücksichtigen sind. Ferner besteht die Möglichkeit, durch eine auf politischer Ebene zu vollziehende Neudefinition des kernstädtischen Verwaltungsgebietes zur Lösung aktueller städtischer Probleme beizutragen.

Wesentliche Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Wirtschaftseinheiten innerhalb der Kernstadt und innerhalb einer Stadtregion lassen sich wie folgt veranschaulichen [1]:
Wenn keine Beziehungen zwischen Wirtschaftseinheiten in einer Kernstadt und in Umlandgemeinden bestehen (und auch keine räumlichen externen Effekte kommunaler Aktivitäten, also positive oder negative Nutzen- oder Kostenspillovers, existieren), wird die finanzielle Situation der Kernstadt dadurch beeinflußt, daß die Stadt zwei voneinander abgrenzbare Gruppen privater Wirtschaftssubjekte, private Haushalte (oder Einwohner) und Unternehmen, beherbergt, denen sie Sachgüter und Dienstleistungen zur Verfügung stellt und die sie besteuert und von denen sie andere Einnahmen erhebt.

---

1) Vgl. zu den folgenden Gedankengängen auch Weicher, J.C.: The Effect of Metropolitan Political Fragmentation on Central City Budgets, in: Sweet, D.C. (Ed.): Models of Urban Structure, Lexington, Mass., 1972, S. 177 ff., hier S. 177 f.

Zur weiteren Analyse können die Unternehmen etwa nach Beschäftigtenzahl, Umsatz oder Ertragskraft oder nach Branchen gegliedert werden. Die privaten Haushalte lassen sich nach dem Familieneinkommen unterscheiden; man könnte Einwohner mit hohem, mittlerem und unterdurchschnittlichem Einkommen abgrenzen. Die Stadt besteuert und versorgt alle Wirtschaftssubjekte, die sie beherbergt; wobei abhängig von steuerpolitischen Regelungen und der Aufgabenverteilung der öffentlichen Hand im Gesamtstaat im allgemeinen die Bezieher höherer Einkommen und die Unternehmen direkt mehr zahlen, als sie an städtischen Leistungen in Anspruch nehmen, während die Bezieher unterdurchschnittlicher (Markt)-einkommen mehr an Leistungen erhalten, als der Stadt von diesen an Einnahmen zufließt.
Durch die Stadt-Umland-Wanderung ergeben sich nun innerhalb der Kommunen eines Agglomerationsraumes ungleiche, breit streuende Belastungen der Bürger und sehr unterschiedliche Ausgabenverpflichtungen der jeweiligen Gebietskörperschaften [1]. Wenn hauptsächlich die Einwohner mit mittleren und hohen Einkommen aus der Kernstadt abwandern und die Unternehmen, die ihren Standort aus der Kernstadt auslagern, von größerer wirtschaftlicher Bedeutung sind als das Gewicht derer, die sich neu in der Kernstadt ansiedeln, kommt es leicht zur finanziellen Krise in den Kernstädten. Dies legt die Hilfe übergeordneter Gebietskörperschaften nahe. Allerdings sind die Umverteilungswirkungen von Finanzkraft und -bedarf keineswegs in allen Agglomerationsräumen gleich und oft sind sie zu wenig bekannt, daß eindeutige Maßnahmen zur Gegensteuerung empfohlen werden könnten - von den Problemen der politischen Durchsetzung derartiger Maßnahmen einmal ganz abgesehen. Damit soll auch angedeutet werden, daß der 'finanzielle Stellenwert' verschiedener Wirt-

---

1) Hier wird ungeprüft unterstellt, die Ausgaben einer Gebietskörperschaft seien aufgrund hauptsächlich bevölkerungsbedingter Struktur- und Niveaueffekte weitgehend determiniert.
Vgl. dazu aber auch die Ausführungen auf S. 22 ff. und Abschnitt IV im vierten Kapitel.

schaftssubjekte für die einzelnen Kommunen höchst unterschiedlich sein kann: Einwohner mit mittleren Einkommen sind als Garanten politischer Stabilität in den Kernstädten sehr erwünscht. Auch kann davon ausgegangen werden, daß die Besteuerung dieser Bürger zum Teil die Bereitstellung von Gütern und Leistungen für ärmere Einkommensschichten (mit)finanziert. Wandern Mitglieder dieser mittelständischen Gruppe jedoch in homogene Umlandgemeinden, die vorwiegend Einwohner mit höheren Einkommen beherbergen, ab, so sind sie oft unfähig, allein für die ihnen dort gebotenen kommunalen Leistungen aufzukommen [1].

Ein anderes Beispiel ambivalenter Bewertung knüpft an die Behauptung der Kernstädte an, sie würden von den Umlandgemeinden ausgebeutet. Zwar nehmen die Umlandbewohner kernstädtische Leistungen in Anspruch, ohne in der Regel in der Kernstadt selbst Steuern zu zahlen, andererseits aber ist keinesfalls auszuschließen, daß die Umlandbwohner, indem sie in der Kernstadt arbeiten, dort einkaufen oder Vergnügungen nachgehen, zur Stärkung der kernstädtischen Wirtschaftskraft beitragen. Dadurch erhält die Kernstadt zusätzliche Steuereinnahmen, mit denen sie hauptsächlich Leistungen für ihre Einwohner finanzieren wird.
Oft wird es vorkommen, daß der Rückgang der Steuereinnahmen infolge von Abwanderungen in die Umlandzone den Rückgang der Ausgabenanforderungen in der Kernstadt übersteigt. Aber es ist auch möglich, daß die durch die Einpendler bewirkten zusätzlichen Einnahmen der Kernstadt höher sind als die Kosten der Leistungen, die sie während ihres Aufenthalts in der Kernstadt beanspruchen [2]. Vollends verwirrend wird die Situation, wenn die Unternehmen, den ehemaligen Einwohnern der Kernstadt in die Umlandgemeinden fol-

---

1) Vgl. Weicher, J.C.: a.a.O., S. 179.

2) Vgl. ebenda.

gend, die Kernstadt verlassen. Nun kann die Kernstadt kaum vorbringen, sie würde von den Umlandgemeinden, die jetzt Abwanderer und Unternehmen beherbergen, ausgebeutet. In der Regel wird sich aber der finanzielle Status der Kernstadt weiter verschlechtert haben, "but it (are) the former residents and businesses who are no longer being exploited by the city, rather than the city now being exploited by the suburbs"[1].

Diese Beispiele zeigen, wie sehr die Analysen zur Verteilung öffentlicher Leistungen und der Last ihrer Finanzierung zwischen den Einwohnern der Kernstadt und den der Umlandgemeinden und zwischen den Unternehmen und den privaten Haushalten ineinander verwoben sind und welche Probleme eine Untersuchung zu den finanziellen Wirkungen der Stadt-Umland-Wanderung auf den kernstädtischen Haushalt angehen muß[2][3]. Die folgende Übersicht A (S. 77) soll die wesentlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren darlegen und einen Eindruck vermitteln, welche Ansatzmöglichkeiten es prinzipiell gibt, um die Wirkungen der Stadt-Umland-Wanderung auf die Finanzen der Kernstadt zu erfassen. Auch werden Punkte aufgezeigt, an denen bisher Untersuchungen, vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika, angesetzt haben.

Bisherige Untersuchungen stützten sich regelmäßig auf relativ stark aggregierte Größen, wie Einwohnerzahlen

---

1) Weicher, J.C.: a.a.O., S. 179. Vgl. auch Benson, C.S., und P.B. Lund: Neighborhood Distribution of Local Public Services, Berkeley 1969, insbesondere Kapitel VIII.

2) Vgl. dazu auch Rehfuss, J.: Suburban Development and Governance, in: PAR, vol. 37 (1977), S. 111 ff., insbesondere S. 113 ff. und Helmer, P.: Einkommensumverteilung durch kommunale Infrastrukturpolitik, Köln u.a. 1978, S. 51.

3) Dabei ist noch nicht berücksichtigt worden, daß gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Entwicklungen sich räumlich höchst unterschiedlich niederschlagen können.

Übersicht A

Stadt-Umland Beziehungen

Gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Entwicklung

Staatliche Oberverbände

Bestimmtes Ballungsgebiet, Stadtregion

Kernstadt

mit öffentlichen Einrichtungen und Leistungen

Private Haushalte (Einwohner)

unterschiedlicher sozioökonomischer Struktur

Unternehmen

unterschiedlicher Größe, Branchen, Ertragslage etc.

Gemeinden im Umland

mit öffentlichen Einrichtungen und Leistungen

Private Haushalte (Einwohner)

Unternehmen

Leistungsspillovers

Pendler

Einkaufsbeziehungen

selektive Wanderungsbewegungen

Verlagerungsprozesse im Unternehmenssektor

Beziehungen unterschiedlicher Art zu anderen Gebieten im In- und Ausland

in Kernstädten und Umlandgemeinden, gesamte kernstädtische Ausgaben und Einnahmen, Steuereinnahmen bestimmter Kommunen u.ä. zu bestimmten Zeitpunkten oder im Zeitablauf. Verschiedentlich sind die Wirkungen der Stadt-Umland-Wanderung auf den finanziellen Status der Kernstadt in einem bestimmten Ballungsgebiet analysiert worden; andere Autoren haben demographische und finanzwirtschaftliche Daten mehrerer Kernstädte zusammengestellt und versucht, charakteristische Entwicklungen herauszufinden und Ursachen dafür zu entdecken. Im folgenden werden einige dieser Untersuchungen dargestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen. Wie sich zeigen wird, können Analysen auf der Basis stark aggregierter Daten nur einen geringen Beitrag zur Lösung der oben angedeuteten Probleme leisten.

Als Alternative bietet sich eine Untersuchung an, die auf Mikrodaten aufbaut. Die Grundidee einer solchen Untersuchung wird daran anschließend skizziert; es bleibt abzuwarten inwieweit dadurch die Problemlösung vorangetrieben werden kann.

A. Darstellung

Schon Ende der fünfziger Jahre versuchte man in den Vereinigten Staaten von Amerika die Entstehung und Verschärfung finanzieller Krisen in den alten Kernstädten des Nordostens mit der Stadt-Umland-Wanderung hauptsächlich der Bezieher überdurchschnittlicher Einkommen zu erklären. Hauptaugenmerk widmete man den für die Kernstädte finanziell bedeutsamen Verflechtungen zwischen kernstädtischen Einrichtungen und privaten Wirtschaftssubjekten in der Kernstadt und in deren Umland, die man zu erfassen und aufzubereiten suchte [1]. Einige Untersuchungen aus der Zeit um 1970 haben dieses Thema wegen seiner brennenden Aktualität erneut aufgegriffen; teilweise unter anderen Rahmenbedingungen, teilweise mit anderen Schwerpunkten [2]. Dabei hat man sich nicht selten Querschnitts- und Zeitreihenanalysen bedient, wobei Korrelations- und Regressionsrechnungen Verwendung fanden [3].

Die ersten Analysen waren allgemeiner Natur und versuchten, die Faktoren aufzuzeigen, die zu Unterschieden in der Ausgabengebarung verschiedener Städte

---

1) Vgl. Hawley, A.H.: a.a.O. und Brazer, H.E.: City Expenditures in the United States, New York 1959, insbesondere S. 58.

2) Vgl. Neenan, W.: a.a.O., Kasarda, J.D.: The Impact of Suburban Population Growth on Central City Service Functions, in: American Journal of Sociology vol. 77 (1972), S. 1111 ff., Kee, W.S.: City-Suburban Differentials ..., a.a.O. oder Smith, R.S.: a.a.O.

3) So beispielsweise in den Arbeiten von Kasarda, J.D.: a.a.O., Hawley, A.H.: a.a.O., Kee, W.S.: Suburban Population Growth ..., a.a.O. und von Feinberg, M.S.: a.a.O. Auch in manchen der auf der folgenden Seite 80 erwähnten Arbeiten wurden Korrelations- und Regressionsrechnungen verwendet.

führten [1]. Später war häufig die Beziehung zwischen dem Ausmaß der Suburbanisierung und dem Umfang der kernstädtischen Ausgaben in einem Agglomerationsraum Gegenstand der Untersuchungen. Wie Hawley, der als einer der ersten eine derartige Analyse durchführte [2], kamen mehrere andere Autoren zu dem Ergebnis, daß eine verstärkte Suburbanisierung, regelmäßig ausgedrückt als Relation der Einwohnerzahl der Umlandgemeinden zur Zahl aller Bewohner eines Agglomerationsraumes, mit einer Erhöhung der Pro-Kopf- Ausgaben der jeweiligen Kernstädte einherging. Einige Autoren schlossen daraus, daß die Kernstädte von den Umlandgemeinden ausgebeutet würden [3].

Andere Autoren wie Margolis [4], Brazer [5], Kee [6] und Bahl [7] kamen zu ähnlichen empirischen Ergebnissen wie Hawley, ohne jedoch dessen Schlußfolgerung nachzuvollziehen. Sie wiesen vielmehr darauf hin, daß auch die Einnahmen, die der Kernstadt durch die Aktivitäten der Umlandbewohner direkt oder indirekt zufließen, in eine Analyse einbezogen werden müßten und daß die berufliche Tätigkeit der Umlandbewohner in den Kernstädten die kernstädtische Wirtschaftskraft stärken kann. Allerdings verzichteten sie regelmäßig darauf, diesen nächsten Schritt der Analyse auch konsequent auszuführen. Andere Untersuchungen kon-

---

1) Vgl. dazu Weicher, J.C.: a.a.O., S. 180.

2) Vgl. Hawley, A.H.: a.a.O.

3) Vgl. dazu Weicher, J.C.: a.a.O., S. 180.

4) Vgl. Margolis, J.: a.a.O., S. 256.

5) Vgl. Brazer, H.E.: a.a.O., S. 57 f.

6) Vgl. Kee, W.S.: Central City Expenditures and Metropolitan Areas, in: NTJ, vol. 18 (1965), S. 337 ff.

7) Vgl. Bahl, R.W.: Metropolitan City Expenditures, Lexington, Kent., 1969, insbesondere S. 22 f. und 124 ff. Bahl weist an mehreren Stellen darauf hin, daß die Anwendung von Regressionsmodellen verschiedene Probleme der Ergebnisinterpretation mit sich bringen kann (vgl. etwa S. 5 f. oder 13 f.).

zentrierten sich auf unternehmerische Aktivitäten als Determinante und Indikator örtlicher Ausgaben. Eine der ersten Untersuchungen dieser Art machten im Jahr 1957 Scott und Feder; sie fanden eine positive signifikante Korrelation zwischen beiden Größen[1]. Andere Autoren haben ebenfalls den Unternehmenssektor explizit in ihre Analysen einbezogen. Die Analyse von R.S. Smith für die Stadtregion San Francisco ist bereits erwähnt worden[2]. Vincent versuchte in einer Querschnittsanalyse die zusätzlichen Kosten und Vorteile zu ermitteln, die den Kernstädten durch den täglichen Einpendlerstrom entstehen[3]. Sowohl Smith als auch Vincent kamen zu dem Ergebnis, daß keine Anzeichen für eine Ausbeutung der betrachteten Kernstädte durch die jeweiligen Umlandgemeinden vorlägen. In Vincents Analyse übertrafen die zusätzlichen durch die Pendler induzierten Einkommen die vergleichbaren Kosten um fast das Doppelte. Er schloß daraus, daß selbst dann, wenn die Einpendler der Kernstadt Ausgaben verursachten, die nicht durch einen direkten Kostenbeitrag kompensiert werden, immer noch damit zu rechnen sei, daß der finanzielle Gesamtstatus einer Kernstadt aufgrund der durch die Erwerbszentralität bedingten Pendlerbeziehungen eher verbessert als verschlechtert würde[4].

Feinberg vergleicht die Entwicklung bestimmter Größen (wie der Bevölkerungszahl, der betrieblichen Wertschöpfung, der Einzelhandelsumsätze, der Beschäftigung und der Zahl der Familien mit mittlerem Einkommen) in den alten Kernstädten hauptsächlich im Nordosten und Norden der Vereinigten Staaten (New York, Baltimore, Cleveland, Chicago, Detroit) und in jüngeren

---

1) Vgl. dazu Weicher, J.C.: a.a.O., S. 180.

2) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 33.

3) Vgl. Vincent, P.E.: The Fiscal Impact of Commuters, in: Fiscal Pressures on the Central City, ed. by W.Z. Hirsch u.a.: a.a.O., S. 41 ff.

4) Vgl. Vincent, P.E.: a.a.O., S. 110 ff.

Kernstädten wie Houston und Los Angeles [1]. Er bestätigt eine Hypothese wonach die Stagnation bzw. der Niedergang der oben angeführten ökonomischen und demographischen Größen in den Kernstädten dort zu finanziellen Schwierigkeiten geführt hat. Dazu analysiert er die Entwicklung der wichtigsten kommunalen Einnahmen- und Ausgabenkategorien in Abhängigkeit von den angeführten ökonomischen und demographischen Größen, welche Feinberg als unabhängige Variablen und damit als unbeeinflußt von der Entwicklung finanzwirtschaftlicher Größen ansieht [2].
Kasarda kommt in einer auf kernstädtischen Ausgaben und Bevölkerungsbewegungen basierenden umfassenden Analyse zu dem Schluß, "that the suburban population exhibits a higher positive relationship with every central city service function than does the central city population" [3]. Er leitet diese Aussage aus einer Zeitreihenanalyse der Perioden 1950-60 und 1960-70 ab, in der sich zeigt, daß Änderungen kernstädtischer Ausgaben für diverse städtische Leistungen weit höher mit Änderungen der Bevölkerungszahl der Vororte als mit Änderungen der Bevölkerungszahl der jeweiligen Kernstädte zusammenhängen [4].
Neenan schließlich stellte die Frage nach der Ausbeutung der Kernstädte durch die Umlandgemeinden beispielhaft für den Ballungsraum Detroit. Er analysiert "benefits" und "revenue flows" zwischen Detroit und sechs Umlandgemeinden [5]. Dabei wählte er zur Bewertung der öffentlichen Leistungen, anders als die bisher beschriebenen Analysen, die auf Budgetwerten basieren und wo "benefits" in "cost of service" ausgedrückt werden, einen "willingness to pay"-Ansatz. Gestützt auf andere Analysen zur Zahlungsbereitschaft unter-

---

1) Vgl. Feinberg, M.S.: a.a.O.

2) Vgl. ebenda, insbesondere S. 213 und 215 f.

3) Kasarda, J.D.: a.a.O., S. 1117.

4) Vgl. ebenda, S. 1118.

5) Vgl. dazu und zum folgenden Neenan, W.B.: a.a.O.

schiedlicher Einkommensgruppen für verschiedene öffentliche Leistungen und unter Beachtung der sozioökonomischen Strukturen der Vororte und der Kernstadt ermittelte Neenan "willingness to pay-multipliers", mit denen er die Ausgaben für die einzelnen kommunalen Einheiten korrigierte. Er gelangte unter Berücksichtigung verschiedener Annahmen über die Inzidenz der Einnahmen und Ausgaben der Kernstadt Detroit zu dem Ergebnis, "that six suburban communities in the Detroit SMSA enjoy a considerable welfare gain through the public sector from Detroit" [1]. Diese 'Wohlfahrtsgewinne' schwankten im Durchschnitt für eine vierköpfige Familie zwischen sieben und fünfzig Dollar pro Jahr [2]. Neenan schloß, "that the tax contribution of suburban residents to the central city can be markedly increased without offsetting the welfare gain they are currently enjoying from the central city public sector" [3].

Für die Bundesrepublik Deutschland prüfte Elsner in einer vergleichbaren Analyse, ob die Aufwendungen, die den Mittelpunktstädten von Ballungsgebieten im Rahmen ihrer Zentralitätsfunktion zwangsläufig erwachsen, ihnen, insbesondere im Rahmen von Finanzausgleichsregelungen, angemessen erstattet werden [4]. Nach Elsner verliert der Finanzausgleich infolge des in einigen Bundesländern angewandten Prinzips des 'veredelten' Einwohners in zunehmendem Maße seine Ausrichtung auf Funktionen und Dynamik im Raum [5]. Zwar sei es schwierig und "... bisher gleichwohl nicht gelungen ..., die funktionalräumliche

---

1) Neenan, W.B.: a.a.O., S. 139.

2) Vgl. ebenda.

3) Ebenda.

4) Vgl. Elsner, H.: Die Gemeindegrößenklassenstaffel des Johannes Popitz - ein ehernes Gesetz im Widerspruch zur Wirklichkeit, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 10/1977, S. 217 ff.

5) Vgl. ebenda, S. 218.

Stellung und die Struktur der Gemeinden in einem gesamtfunktionalen Ansatz zu erfassen" [1], als herausragendes Merkmal komme die Zentralität dem kommunalen Finanzbedarf jedoch wesentlich näher, als die auf Popitz zurückgehende Gemeindegrößenstaffel und das Prinzip des 'veredelten' Einwohners [2]. Elsner spricht sich dafür aus, die Zentralitätsdiskussion weder auf die unmittelbaren Beanspruchungen der Kernstadt noch auf die Ausgabenseite kommunaler Budgets zu beschränken [3]. Da die anhaltende Wanderung der Bevölkerung von den Stadtkernen in die Umlandgebiete bei kernstädtischen Einrichtungen höhere Kosten pro Einwohner zur Folge hat, führt bei einer erheblichen Beanspruchung der Einrichtungen zentraler Orte durch die Umlandbewohner "die Vernachlässigung der zentralörtlichen Funktionen auf der Einnahmenseite schon vermutlich bei den Gebühren dazu, daß die übliche Durchschnittspreisbildung pro Leistungseinheit für die (Kernstadtbewohner) in erheblichem Umfange zentralitätssteuerartige Elemente aufweisen muß. Gravierender werden die Auswirkungen in der Gemeindesteuerfrage sein ..." [4].
Im einzelnen bereitet Elsner demographische und finanzwirtschaftliche Daten kreisfreier Städte nach gesamtwirtschaftlichen Strukturmerkmalen [5] und nach der Arbeits- und Erwerbszentralität der Städte [6] auf

---

1) Elsner, H.: Die Gemeindegrößenklassenstaffel ..., a.a.O., S. 217.

2) Vgl. ebenda, S. 217 f.

3) Vgl. ebenda.

4) Ebenda, S. 218.

5) Dazu ordnet Elsner die einzelnen Städte in vier Gruppen ein, die durch unterschiedliche Anteile des warenproduzierden Gewerbes bzw. des Dienstleistungsgewerbes am Bruttourbanprodukt gekennzeicht sind.

6) Diese wird ausgedrückt durch Prozentsatz von Wirtschaftsbevölkerung zu Wohnbevölkerung. Die Wirtschaftsbevölkerung umfaßt dabei die Wohnbevölkerung, die um die Zahl der Einpendler (+) und der Auspendler (-) korrigiert wird.
Elsner bildet vier Zentralitätsstufen, in denen die Wirtschaftsbevölkerung zur Wohnbevölkerung in Beziehung gesetzt wird (unter 100, von 100 bis 120, von 120 bis 140 und 140 und mehr Prozent).

und legt dar, daß

- "mit zunehmenden Zentralitätsstufen die Pro-Kopf-Zahlen für Gemeindesteuern und unrentierlichen Schulden überproportional ansteigen" 1) und
- "gemessen an der 'ordentlichen' Finanzkraft - Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen - die unrentierliche Verschuldung mit der Zentralität nicht nur absolut, sondern auch relativ stark zu(nimmt)" 2).

Weiterhin sieht Elsner eine

- "Abhängigkeit dieser Ausgaben (gemeint sind Personalausgaben, der Verfasser) von städtischer Struktur und besonders städtischer Zentralität" 3).

Elsner versucht, diese Thesen mit Hilfe einer Auflistung bestimmter Daten aus den Haushaltsrechnungen mehrerer nach Zentralitätsstufen gegliederten bundesdeutschen Städte für das Jahr 1974 (bzw. als Stichtag für die Verschuldungshöhe den 31.12.1973) zu belegen. Elsner versucht weiterhin zu belegen, daß die Gemeindefinanzreform von 1969 infolge der Nichtberücksichtigung kommunaler Zentralität eine Verlagerung städtischer Steuerkraft in den Umlandbereich induziert und die Kommunen mit hoher Zentralität sowohl im Niveau als auch in den Wachstumschancen ihrer Einnahmen stark beeinträchtigt hat [4]. Diese Entwicklung wird nach Elsner anhalten, weil bei steigender Zentralität der Städte bei den periodischen Neuberechnungen der Schlüsselzahlen für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer mit steigenden Verlusten bei diesen Einnahmen zu rechnen ist [5].

---

1) Elsner, H.: Die Gemeindegrößenklassenstaffel ..., a.a.O., S. 219.

2) Ebenda.

3) Ebenda, S. 220.

4) Vgl. ebenda. Dies ist nach Elsner darauf zurückzuführen, daß die Bedarfsdeckungskonzentration in den Ballungszentren dort Steuererhöhungen notwendig gemacht hat, was zu Ausweichreaktionen führte. Freilich ist zu bedenken, daß mittlerweile in mehreren Bundesländern die Orientierung von Finanzausgleichszahlungen am 'veredelten' Einwohner aufgegeben und durch andere Kriterien, in denen zentralörtliche Funktionen berücksichtigt werden, ersetzt worden ist.

5) Vgl. Elsner, H.: Die Gemeindegrößenklassenstaffel..., a.a.O., S. 220.

Verschiedentlich wird bei den beschriebenen Untersuchungen zu den finanzwirtschaftlichen Folgen der Stadt-Umland-Wanderung für die Kernstädte mehr oder weniger deutlich mit Hilfe von Regressions- bzw. Korrelationsansätzen aus dem Verhältnis oder der Entwicklung zweier oder mehrerer Größen sozioökonomischer, demographischer oder finanzwirtschaftlicher Art auf Ursachen geschlossen. Dagegen muß deutlich festgehalten werden, daß mit Hilfe statistischer Methoden wie der Regressions- oder Korrelationsanalyse keine kausalen Zusammenhänge 'bewiesen' werden können [1]. Zwar kann die Heranziehung sachlogischer Zusammenhänge und zusätzlicher Tests in Grenzen Aussagen über kausale Beziehungen zulassen [2], derartige Tests werden jedoch nur selten mitgeteilt [3].
Auf einige Ergebnisse verschiedener Analysen zum Zusammenhang von zunehmender Suburbanisierung und dem finanziellen Status von Kernstädten wollen wir im folgenden näher eingehen. Die dabei nicht selten zutage tretende Überschätzung der Aussagekraft statistischer Analysen auf der Basis stark aggregierter Größen wird mitunter heftig kritisiert [4].

---

1) Vgl. Yamane, T.: Statistics, 3. Edition, New York 1973, S. 490 und Bonhoeffer, F.O., und G. Goldrian: Einführung in die praktische Anwendung der Korrelations- und Regressionsanalyse, Bd. 1 der ifo-Beiträge zur quantitativen Wirtschaftsforschung, München 1975, S. 1.

2) Vgl. dazu Bonhoeffer, F.O., und G. Goldrian: a.a.O., insbesondere S. 74 ff. und 99 ff.

3) R.S. Smith weist beispielsweise den Leser darauf hin, daß Berechnungsgrundlagen und die bei verschiedenen Annahmen verwendeten Schätzmethoden von ihm angefordert werden können. Vgl. Smith, R.S.: a.a.O., S. 243, Fußnote 8.

4) So schreibt Tannian: "Economists interested in local fiscal policies have often succumbed to statistical number-fumbling, and have avoided economic analysis". Tannian, F.: a.a.O., S. 19.
Zu den bei der Interpretation insbesondere der Ergebnisse multipler Regressionsanalysen auftretenden Schwierigkeiten siehe auch Mielke, B.: Die Kosten überörtlicher Funktionen in Großstädten, Berlin 1979, S. 37 f.

Im folgenden sollen die auf der zeitlichen Analyse von kernstädtischen Ausgaben basierenden Arbeiten und die Untersuchungen von Neenan und Elsner gewürdigt werden. Stellvertretend für die auf der zeitlichen Analyse von kernstädtischen Ausgaben basierenden Arbeiten stehen die Arbeiten von Hawley und Kasarda, die aus der Gegenüberstellung der Entwicklung des relativen Anteils der Umlandbevölkerung an der Gesamtbevölkerung eines Agglomerationsraumes und der Entwicklung der kernstädtischen Ausgaben eine mehr oder minder große Belastung der Kernstädte infolge zunehmender Stadt-Umland-Wanderung ableiten. Sie vernachlässigen dabei jedoch die für die finanzielle Belastung der Kernstädte wohlmöglich wichtigere Komponente der Einnahmenentwicklung. Dazu führt Weicher aus: " ... local governments face a budget constraint which greatly affects their fiscal behavior. ... The budget constraint ... implies that any factor which affects revenues of municipalities, will also affect expenditures" [1]. Eine Überprüfung der Beziehungen zwischen ökonomischen, demographischen und finanzwirtschaftlichen Größen ergab dann auch, "(that) in those studies which have used factors affecting revenues as independent variables in expenditure regressions, the revenue factors have usually been more significant than have been factors affecting expenditures directly, such as demographic characteristics" [2].
An der Analyse von Neenan, der nicht auf globale finanzwirtschaftliche und sozioökonomische Größen zurückgreift, sondern bestimmte Vorstellungen hinsichtlich der Zahlungswilligkeit bestimmter Einkommensgruppen für öffentliche Sachgüter und Dienstleistungen seiner Untersuchung zugrunde legt, wird kritisiert, daß diese Zahlungswilligkeit kaum empirisch zu ermitteln sei, und daß es sich letztlich weniger um

---

1) Weicher, J.C.: a.a.O., S. 180 f.

2) Ebenda, S. 181. Siehe auch Düker, R.: Das Problem einer bedarfsgerechten Verteilung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Diss. Freiburg i. Br. 1971, S. 102 f. und 137.

einen "willingness to pay"-Ansatz als um einen "ableness to pay"-Ansatz handele [1]. Im übrigen seien für die kernstädtischen Entscheidungsträger die Kosten einzelner Maßnahmen von Bedeutung und nicht der Wert, der diesen Maßnahmen von den Einwohnern anderer Gebietskörperschaften zugemessen wird [2]. Ferner habe Neenan ignoriert, daß (wenn schon das äußerst fragwürdige Konzept der Zahlungswilligkeit als Basis der Analyse diene) die Zahlungswilligkeit nicht unabhängig vom bestehenden Leistungsangebot sei [3]. Und wegen der sehr großen Sensitivität der Ergebnisse in Abhängigkeit von geringfügigen Änderungen verschiedener Annahmen müßte im übrigen das Ergebnis der Untersuchung sehr vorsichtig interpretiert werden [4].

An der Untersuchung von Elsner [5] ist aus methodischer Sicht zu kritisieren, daß das von ihm verwendete Zentralitätsmaß (Wirtschaftsbevölkerung zur Wohnbevölkerung in Prozent) der Fragestellung nicht in allen Belangen gerecht wird. Zwar mag dieses Zentralitätsmaß für einige Städte, die von ihnen wahrzunehmenden zentralörtlichen Aufgaben erfassen - bei anderen Städten gelingt dies auf diesem Wege aber sicherlich nicht [6]. Zum zweiten wird auch nicht recht deutlich, welchen Zweck Elsner mit der Gruppierung kreisfreier Städte nach unterschiedlichen Anteilen des warenproduzierenden Gewerbes und von Dienstleistungsbereichen

---

1) Vgl. Auld, D.A.L., und G.C.A. Cook: a.a.O. und Ramsey, D.D.: Suburban-Central City Exploitation Thesis: Comment, in: NTJ, vol. 25 (1972), S. 599 ff. Diese Kritik scheint gerechtfertigt, denn nach Neenan steigt die Zahlungsbereitschaft für öffentliche Leistungen proportional mit dem durchschnittlichen Familieneinkommen (Neenan, S. 127).

2) Vgl. Ramsey, D.D.: a.a.O., S. 602.

3) Vgl. Auld, D.A.L., und G.C.A. Cook: a.a.O., S. 597.

4) Vgl. ebenda.

5) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 83 ff. dieser Arbeit und auch Elsner, H.: Auswirkungen der Zentralität auf die sozioökonomische und finanzwirtschaftliche Lebenslage der Bevölkerung, in: Der Städtetag, Nr. 5/1977, S. 244 ff.

6) Vgl. dazu etwa Düker, R.: a.a.O., S. 95 ff. und die dort angeführte Literatur.

am Bruttourbanprodukt [1] verfolgt. Elsner schreibt hierzu lediglich: "Im Wissen, daß das Abweichen der Gemeinden vom gesamtkommunalen Durchschnitt in erster Linie und schwergewichtig durch ihre Zentralität sowie durch strukturelle Unterschiede bewirkt werden, wurden demographische und besonders finanzwirtschaftliche Daten der kreisfreien Städte ... in einer gesamtfunktionalen Untergliederung nach gesamtwirtschaftlichen Strukturen der Städte einerseits und ihrer Arbeits- und Erwerbszentralität andererseits aufbereitet. Dabei wurden die ökonomischen Stadtstrukturen der Städte nach den Anteilen des sekundären sowie des tertiären Sektors am Bruttourbanprodukt ... bestimmt" [2].
Deutet demnach ein hoher Anteil von Dienstleistungsbereichen am Bruttourbanprodukt auf eine hohe Zentralität der betreffenden Städte hin oder sollen (in der Gewerbestruktur) vergleichbare Städte zusammengefaßt werden? Oder kam es Elsner darauf an, zu belegen, "(daß) im Durchschnitt der Strukturgruppen mit dem Anteil des Dienstleistungsbereichs am Bruttourbanprodukt das Gemeindesteueraufkommen ebenfalls stark an(steigt)" [3]? Dann hätte freilich nahegelegen zu untersuchen, inwieweit die Einnahmen von Kommunen von Bedeutung für deren Ausgaben sind und auch, warum trotz (oder wegen ?) vergleichsweise hoher Einnahmen verschiedene Städte hoch mit unrentierlichen Schulden belastet sind.

Im folgenden soll geprüft werden, ob eine zentrale Hypothese Elsners, wonach die unrentierlichen Schulden mit der Zentralität überproportional ansteigen [4], aufrechterhalten werden kann, wenn statt (mit Einwohnern gewichteten) Durchschnittswerten in vier Zentralitätsstufen die Situation in kreisfreien Städten im

---

1) Da diese Größe nur unter recht cruden Annahmen zu ermitteln ist, wird die Aussagekraft von Elsners Analyse zusätzlich beeinträchtigt.

2) Elsner, H.: Die Gemeindegrößenklassenstaffel ..., a.a.O., S. 218.

3) Ebenda, S. 219.

4) Vgl. dazu S. 83 ff. dieser Arbeit.

einzelnen betrachtet wird. Beispielhaft wird dazu für die in der dritten Gruppe zusammengefaßten Städte (in diesen Städten haben die Dienstleistungsbereiche einen Anteil von 50 bis 60 % am Bruttourbanprodukt, das Zentralitätsmaß schwankt zwischen 90 und 153), die 27 Wertepaare umfassen, geprüft, wie eng Zentralität und unrentierliche Schulden korreliert sind. Die Rechnung ergibt für r den Wert 0,084 (!). Greift man andererseits innerhalb der von Elsner in der ersten Gruppe erfaßten Städte (in diesen Städten hat das warenproduzierende Gewerbe einen Anteil von 60 % und mehr am Bruttourbanprodukt) in den vier Zentralitätsstufen jeweils die Wertepaare für die Städte mit dem niedrigsten, einem mittleren und dem höhsten Zentralitätsmaß heraus, so ergibt sich für r ein Wert von 0,41. Gibt man als Konfidenzniveau $1 - \alpha = 0,99$ vor, so ist in beiden Fällen die der Rechnung zugrundeliegende Hypothese abzulehnen [1].

Insgesamt lassen also Betrachtungen auf einer niedrigeren Aggregationsebene kaum den Schluß zu, die Aufnahme unrentierlicher Schulden korreliere hoch mit der Zentralitätsfunktion. Dieses Ergebnis stellt sich nur ein bei einer zweifelhaften Aggregation und Durchschnittsbildung von Daten von 101 kreisfreien Städten in vier Zentralitätsgruppen.

Dies überrascht kaum, wenn man die unterschiedlichen Situationen in den bundesdeutschen Kern- und Mittelpunktstädten in das Kalkül einbezieht. Denn (ohne hier auf die Diskussion um die Determinanten kommunaler Ausgaben eingehen zu können) Bevölkerungszahl und -struktur, Niveau und Verteilung privater Einkommen, Bürgerpräferenzen, Umweltbelastung, Wirtschaftsstruktur und -steuerkraft, spezifische Wirkungen der allgemeinen konjunkturellen Lage wie auch die kommunalen Besonderheiten (Anzahl von Sozialfällen, Lei-

1) Vgl. dazu im einzelnen die Berechnungen und Erläuterungen im Anhang 1.

stungen im schulischen, gesundheitlichen und kulturellen Bereich u.ä.m.), das politische Kalkül der kommunalen Entscheidungsträger, die Einflüsse, die von den jeweiligen staatlichen Oberverbänden ausgehen, und anderes mehr dürften die finanzielle Situation einzelner Städte weit mehr beeinflussen als mit einem groben Zentralitätsmaßstab erklärt werden kann [1].

Es bleibt festzuhalten, daß die auf globalen Daten basierenden Erklärungsansätze zum Zusammenhang zwischen Stadt-Umland-Wanderung und dem finanziellen Status der Kernstädte Mängel aufweisen. Anders gewendet: Die Würdigung von Verlagerungsprozessen auf stadtregionaler Ebene gelingt aus dargelegten Gründen mit Hilfe derartiger Ansätze nur mit mitunter erheblichen Einschränkungen. Insbesondere können die an globalen oder aggregierten Daten sozioökonomischer, finanzwirtschaftlicher und demographischer Art ansetzenden Analysen

- kaum alle tatsächlichen oder auch nur vermuteten relevanten Aspekte einschließen,
- kaum eindeutige Ursachen der Verschlechterung des finanziellen Status der Kernstädte angeben,
- sehr leicht dazu verleiten, in statistisch signifikanten Korrelationen 'Beweise' für zu analysierende Thesen und Zusammenhänge zu sehen und
- kaum so konzipiert werden, daß sie, falls dies erwünscht oder als notwendig erachtet wird, Entscheidungshilfen für die verantwortlichen politischen Instanzen bieten.

---

1) Vgl. dazu auch die differenzierte Analyse der GEWOS GmbH Hamburg: Auswirkungen der Suburbanisierung auf die kommunalen Ausgaben, Endbericht zum Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Hamburg im Mai 1978.
Die mangelnde Aussagekraft (der Entwicklung) globaler Werte kam auch in der Erörterung (von Bestimmungsgründen) der Ausgabenentwicklung in amerikanischen Kernstädten zum Ausdruck. Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 19 ff.

Empirische Unterlagen werden im Lichte von Theorien gesammelt. Die im fünften Kapitel dargelegte Studie zu den Wirkungen der Stadt-Umland-Wanderung in der Stadtregion Frankfurt am Main auf den finanzwirtschaftlichen Status der Kernstadt Frankfurt basiert auf der theoretischen Vorstellung, daß von den mit Verlagerungen des Wohnsitzes oder von Arbeitsstätten einhergehenden Änderungen der Ausgaben und Einnahmen der Kernstadt auf die fiskalische Gesamtwirkung derartiger Verlagerungsprozesse in einer bestimmten Periode geschlossen werden kann.
Dazu muß man wissen, wie sich kommunale Ausgaben und Einnahmen auf die im Einflußbereich der Kernstadt agierenden privaten Wirtschaftssubjekte verteilen und welche Faktoren, wie Einkommen und Bodennutzung, die Beziehungen zwischen den privaten Wirtschaftseinheiten und den kernstädtischen Instanzen auf einer stadtregionalen Ebene bestimmen.

Aus diesem Ansatz ergeben sich drei Problemkomplexe: ein logisch-analytisches, ein finanzwirtschaftlich-wirkungsanalytisches und ein statistisches Problem. Das logisch-analytische Problem erwächst im Rahmen des grundsätzlichen Postulats der Erfassung komplexer realer Vorgänge und deren adäquater theoretischen Verarbeitung. Die Hauptforderung, die in dieser Hinsicht an eine Analyse gestellt werden muß, betrifft die strukturgleiche Abbildung der realen Gegebenheiten und Entwicklungen. Dies bedeutet für das hier behandelte Thema, daß beispielsweise nicht nur die Änderung der Bevölkerungszahl und der Anzahl der Unternehmen in der Stadt, sondern auch strukturelle Änderungen in der Zusammensetzung dieser Gruppen mit ihren Wirkungen auf die kernstädtischen Finanzen zu analysieren sind. Es heißt ganz allgemein, neben

quantitativen auch qualitative Größen zu berücksichtigen, also nicht nur Änderungen und Wirkungen des Umfangs öffentlicher Leistungen zu erfassen, sondern auch Änderungen und Wirkungen der Qualität öffentlicher Leistungen in die Untersuchung einzubeziehen. Dies und andere Entwicklungen, wie die Änderung von Kosten der Leistungserstellung bei der Änderung demographischer Strukturen altersmäßiger oder räumlicher Art, machen es notwendig, daß die Analyse nicht auf statische Betrachtungen beschränkt werden darf, sondern auch dynamische Aspekte einbezogen werden müssen. Es gilt also, über die Untersuchung einer Situation zu einem Zeitpunkt hinausgehend, den Prozeßcharakter von Verlagerungen und von Umwidmungen der Nutzung kernstädtischer Flächen zu erfassen [1].

Finanzwirtschaftlich-wirkungsanalytische Probleme bestehen in der Form, daß Art und Umfang quantitativer sich in der Regel monetär manifestierenden Beziehungen [2] zwischen den privaten Wirtschaftseinheiten

---

1) Zur Komplexität von Fragen im Rahmen distributionspolitischer Analysen siehe etwa Siebert, H.: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, in: Jochimsen, R., und U.E. Simonis: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 54. Berlin 1970, S. 33 ff., insbesondere S. 47 f

2) Daneben bestimmt und beeinflußt auch die 'Staatstätigkeit auf dem Verordnungswege' die vielfältigen Beziehungen zwischen den privaten Wirtschaftseinheiten und den staatlichen Instanzen (wozu wir auch die Kommunen zählen). Vgl. dazu etwa Reich, C.A.: The New Property, in: The Yale Law Journal, vol. 73 (1964), S. 733 ff.
Diese Staatstätigkeit auf dem Verordnungswege, der natürlich auch bei regionalpolitischen Fragestellungen Bedeutung zukommt (vgl. dazu Henke, K.-D.: Die mangelnde Aussagekraft der öffentlichen Finanzen als Indikator raumwirksamer Staatstätigkeit, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 25. Jg. (1974), S. 393 ff.) wird im folgenden aus naheliegenden Gründen aus den Betrachtungen ausgeklammert. Später, im Rahmen der Diskussion möglicher Maßnahmen zur Beeinflussung von Verlagerungsprozessen (vgl. dazu das siebte Kapitel) werden auch Wirkungen der 'Staatstätigkeit auf dem Verordnungswege' erörtert werden müssen.

und der öffentlichen Hand im einzelnen kaum mit mathematischer Exaktheit geklärt, sondern oft nur hypothetisch formuliert und nur in wenigen Teilaspekten empirisch überprüft sind. Dies gilt weniger für die Frage, wer die Einnahmen der öffentlichen Hand aufbringt, als wem die Ausgaben staatlicher Instanzen zugute kommen. Die zweite Frage nach der Inzidenz öffentlicher Ausgaben [1] erfordert eine gewisse Differenzierung. Ohne an dieser Stelle der ausführlicheren Diskussion der Bedeutung der Ausgabeninzidenz für unser Thema vorgreifen zu wollen [2], sei doch schon auf folgendes hingewiesen: Die äußerst vielschichtigen Ausgaben der öffentlichen Hand trennt man üblicherweise in Transfer- und Transformationsausgaben [3]. Während die Transferausgaben überwiegend als monetäre staatliche Leistungen direkt an die privaten Haushalte und Unternehmen gezahlt werden, also etwa an die Empfänger der Sozialhilfe oder an Unternehmen für die Stillegung bestimmter Betriebsteile, dienen die Transformationsausgaben der Bezahlung der oftmals von privaten Wirtschaftseinheiten produzierten und/oder von den öffentlichen Bediensteten erbrachten öffentlichen Leistungen nichtmonetärer Art, wie beispielsweise innere Sicherheit und Ordnung, öffentliche Straßen und Schulgebäude.

---

1) Das Adjektiv 'öffentlich' verwenden wir im folgenden, wenn die angesprochene Thematik alle öffentlichen Körperschaften tangiert; ist sie auf einen örtlichen Bereich beschränkt, verwenden wir das Adjektiv 'kommunal'.

2) Vgl. dazu später S. 141 f.

3) Diese Einteilung geht auf Colm zurück. Vgl. Colm, G.: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927, S. 34 ff. Daß diese grobe Zweiteilung der Staatsausgaben die Wirklichkeit nicht zweifelsfrei widergibt, darauf verweist Henke, K.-D.: Methodische Probleme bei der Analyse der regionalen Inzidenz öffentlicher Ausgaben, in: Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben, Bd. 98 der Forschungs- und Sitzungsberichte der Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1975, S. 27 ff., hier S. 33 ff. In dieser Arbeit können wir auf derartige Klassifikationsprobleme generell jedoch nur am Rande eingehen.

Kann man im ersten Fall von einer Identität von Ausgaben und Leistungen ausgehen [1], so ist das bei den Transformationsausgaben offensichtlich nicht möglich. Hier fallen Empfänger der öffentlichen Ausgaben und Empfänger der damit finanzierten öffentlichen Sachgüter und Dienstleistungen auseinander. Unten werden wir die Empfänger der mit Hilfe der Transformationsausgaben finanzierten öffentlichen Sachgüter und Dienstleistungen als Empfänger der öffentlichen (Transformations)Ausgaben ansehen. Damit werden Wirkungen, die durch den Prozeß der Leistungserstellung zustandekommen können, ausgeklammert und es wird vernachläßigt, daß durch die Auftragsvergabe den Produzenten öffentlicher Leistungen Vorteile zukommen können, die ihnen üblicherweise im Marktprozeß nicht zugegangen wären.

Statistische Probleme zeigen sich schließlich in dem einfachen Tatbestand, daß die zur Analyse verschiedener Aspekte notwendigen empirischen Daten nicht selten entweder gar nicht erfaßt sind oder nicht entsprechend aufbereitet zur Verfügung stehen oder daß nur Näherungswerte bekannt sind. Dies führt regelmäßig dazu, daß auf die Untersuchung bestimmter Fragen verzichtet werden muß oder daß aus vorliegenden, aber an anderen Erkenntniszielen orientierten Primärstatistiken mit mehr oder weniger großen Bedenken Sekundärstatistiken abgeleitet werden müssen. Denn es war nur in seltenen Fällen möglich gewesen, obgleich für weitere Untersuchungen zu den Wirkungen der Stadt-Umland-Wanderung auf den finanzwirtschaftlichen Status von Kernstädten vermutlich unabdingbar, (selbst) Primärerhebungen durchzuführen [2].

---

1) Vgl. dazu Schmidt, K.: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: FA, N.F., Bd. 25 (1966), S. 213 ff., hier S. 235.

2) Zu einigen Arbeiten zum Einzugsbereich und zur Nutzung von Leistungen von Großstädten oder von zentralen Orten durch Auswärtige vgl. Mielke, B.: a.a.O., S. 90 f.

Während wir davon ausgehen, daß die finanzwirtschaftlich-wirkungsanalytischen Fragen aufgrund theoretischer Forschungsansätze zur Einnahmen- und Ausgabenverteilung [1] und die statistischen Fragen mit Hilfe vorliegender Daten aus Erhebungen der verschiedenen Art mehr oder minder zufriedenstellend beantwortet werden können [2], bedarf der logisch-ana-

---

1) Aus dem umfangreichen Strifttum hierzu seien genannt:

Zur generellen Problematik und Problemstrukturierung Niessen, K. v.: Der Einfluß von nichtgeldlichen Staatsleistungen auf die Einkommensverteilung, Diss. Köln 1965, Gillespie, I.W.: The Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income: An Empirical Investigation, in: Musgrave, R.A. (Ed.): Essays in Fiscal Federalism, Washington, D.C., 1965, S. 112 ff., Dorfman, R. (Ed.): Measurung Benefits of Government Investments, Washington, D.C., 1965, Siebert, H.: Zur Frage der Distributionswirkungen.., a.a.O., Hake, W.: Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972, Molitor, B.: Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. Jg. (1973), S. 148 ff., Break, G.F.: The Incidence and Economic Effects of Taxation, in: Blinder, A.S.: The Economics of Public Finance, Washington, D.C., 1974, S. 119 ff., Musgrave, R.A., K.E. Case und H. Leonhard: The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits, in: PFQ, vol. 2 (1974), S. 259 ff., Henke, K.-D.: Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 20. Jg. (1975), S. 177 ff., derselbe: Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, Bd. 82 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1975, Hanusch, H.: Verteilung öffentlicher Leistungen, Göttingen 1976, derselbe: Einkommensumverteilung durch kommunale Haushalte, in: AfK, Bd. 14 (1975), S. 219 ff., Grüske, K.-D.: Die personale Budgetinzidenz, Göttingen 1978.

Skeptisch hinsichtlich der Beantwortung derartiger Fragen ist Prest, A.R.: The Budget and the Interpersonal Distribution, in: PF, vol. 23 (1968), S. 80 ff.

Zur Diskussion möglicher Bezugssysteme in Form von Wert- und Staatskonzepten sowie sozialphilosophischen und erkenntnistheoretischen Grundlagen von Verteilungsanalysen vgl. insbesondere Hesse, G.: Verteilung öffentlicher Tätigkeiten, Berlin 1975.

2) Dabei, das sei jetzt schon erwähnt, gibt es erhebliche Unterschiede, was Art und Umfang der erhobenen Daten auf kleinräumiger und bundesweiter Ebene betrifft.

lytische Problemkomplex, von dem auch Fragen innerhalb der beiden anderen Problemkreise mitbestimmt werden, einer weiteren Erörterung.
Eine umfassende und alle Aspekte des Themas einschließende Analyse erscheint kaum realisierbar, weil die vielfältigen Verflechtungen und interdependenten Beziehungen zwischen Kernstadt und Umland und der Vielzahl sozialer, ökonomischer und politischer Entwicklungen, die sich allesamt ständig wandeln [1], kaum genügend erklärt sind; das gilt a fortiori für die komplexen innerstädtischen Beziehungen [2]. Denn neben den direkten Randwanderungen bestimmt mehr noch die Gemeindeentwicklung als Ergebnis der Gesamtveränderung von Einwohnern und Beschäftigten, wie sie sich aus Umwidmungen der Nutzung im ökonomischen Bereich sowie sozioökonomischen und demographischen Entwicklungen ergibt, die Siedlungsentwicklung im Raum [3].
Wir werden in unserer Analyse nicht umhin kommen, die komplexen Beziehungen der Wirklichkeit auf einige wichtige Grundzusammenhänge zu reduzieren. Da eine notwendige Reduzierung komplexer realer Tatbestände sich nach dem Ziel der Analyse richten muß, sind dies die Fragenbereiche, denen nach unserem Dafürhalten im Rahmen des Themas grundsätzliche Bedeutung zukommt.
Es soll demnach unter Heranziehung statistischer Daten, wie Bevölkerungs- und Wanderungsstatistiken,

---

1) Einen Überblick über die komplexität der Thematik vermittelt die Studie der GEWOS GmbH Hamburg: a.a.O., insbesondere S. 1 bis 23.

2) Es ist bisher nicht gelungen, eine geschlossene Theorie der Stadtentwicklung zu konzipieren. Zu verschiedenen Ansätzen einer ökonomischen Theorie der Stadtentwicklung vgl. exemplarisch Heuer, H.: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren ..., a.a.O., und Bish, R., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 27 ff.

3) Vgl. dazu auch Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 32 und die grundsätzlichen Ausführungen von Hirsch, W.Z.: Urban Economic Analysis, New York u.a. 1973.

kommunale Haushaltspläne, Benutzerverzeichnisse, und andere Informationsquellen, wie Umfragen bei Sachverständigen und bei mit der Materie vertrauten Personen und mit Hilfe von Personen, die mit einzelnen Aufgabengebieten auf kommunaler Ebene betraut sind, geprüft werden,

- ob derzeit im Ballungsraum Frankfurt am Main [1] auf ein finanzielles Ungleichgewicht zwischen der Kernstadt und den Gemeinden in der Umlandzone in dem Sinne geschlossen werden kann, daß die Kernstadt von den Randgemeinden 'ausgebeutet' wird.

Diese Analyse ist statischer Natur, da die finanzwirtschaftliche Situation der Kernstadt zu einem bestimmten Zeitpunkt analysiert wird. Besondere Aufmerksamkeit müssen in diesem Zusammenhang sowohl die mit der Erwerbszentralität der Kernstadt verbundenen Belastungen als auch das dadurch mitgeprägte Einnahmenmuster erfahren.

Eine dynamische Untersuchung ist den laufenden Veränderungen quantitativer und qualitativer Art gewidmet, die die vielfältigen Beziehungen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden prägen. Demzufolge soll geprüft werden,

- in welcher Weise die Stadt-Umland-Wanderung den finanziellen Status der Kernstadt beeinflußt.

Dabei werden in erster Linie Änderungen der Einwohnerzahl der Kernstadt als Ausgangsgröße gewählt; strukturelle Änderungen der kernstädtischen Bevölkerung, insbesondere in sozioökonomischer Hinsicht werden indirekt einbezogen, wenn, wie dies bei den beschriebenen Wanderungsbewegungen der Fall ist, bestimmte Personengruppen hauptsächlich an diesen Wanderungen beteiligt sind [2].

Für beide Untersuchungsformen kommt der Analyse der Verteilung öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen

---

1) Zur Begründung der Wahl des Ballungsraums Frankfurt am Main siehe Abschnitt I im fünften Kapitel.

2) Vgl. dazu im einzelnen Abschnitt VII im fünften Kapitel.

auf private Wirtschaftseinheiten, die möglichst detailliert auf Gruppen von Wirtschaftssubjekten abstellt, welche nach bestimmten Merkmalen geordnet sind, große Bedeutung zu. Daneben gilt es, für die dynamische Analyse betriebswirtschaftliche Ausgaben- bzw. Kostenentwicklungen in den kommunalen Leistungsbereichen bei variierender Auslastung zu bestimmen. Die Übersicht B soll Unterschiede und Gemeinsamkeiten der statischen und dynamischen Analyse verdeutlichen.

Übersicht B   Statische und dynamische Analyse

Inanspruchnahme der kernstädtischen Leistungen

durch Empfänger, die in der Kernstadt wohnen (angesiedelt sind)	durch Empfänger, die außerhalb der Kernstadt wohnen (angesiedelt sind)

→ unter Beachtung der Finanzierungsseite - Fragestellung der statischen Analyse 1)

Leistungen (Ausgaben), die

nicht	nur langfristig oder nicht eindeutig oder die nicht eindeutig erkennbar	in kurz- bzw. mittelfristigem Zeitraum (also etwa innerhalb einer Zeitspanne von bis zu zwei Jahren)

von Verlagerungsprozessen abhängig sind.

↓

unter Beachtung der Finanzierungsseite (und der Verlagerungsprozesse)
Fragestellung der dynamischen Analyse

1) Einen im Grundkonzept der statischen Analyse vergleichbaren Ansatz wählt von Rohr. Er trennt die Aufgaben der Kernstädte in gemeindeübergreifende und gemeindebegrenzte Aufgabenbereiche und analysiert deren fiskalische Bedeutung in Abhängigkeit von Suburbanisierungsprozessen. Vgl. von Rohr, H.-G. Änderungen des Finanzbedarfs zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden bei anhaltender Suburbanisierung, in: IzR, Heft 2/3 1978, S. 93 ff. Siehe auch GEWOS GmbH: a.a.O., S. 7 f. und 36 ff.; bei dieser Studie zeichnete von Rohr als Projektleiter.

Die statische und die dynamische Analyse beruhen also auf speziellen Formen von Untersuchungen zur Verteilung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen auf private Wirtschaftseinheiten. Dazu braucht man ein bestimmtes Konzept. Bei Verteilungsanalysen trennt man üblicherweise drei Teilaspekte [1]. Einmal sind die in die Betrachtung einzubeziehenden Größen abzugrenzen. Es muß also festgelegt werden, was die 'Verteilungsgegenstände' sind und wem diese zugerechnet werden [2]. Zweitens gilt es, das vielschichtige Problem zu lösen, wie die 'Verteilungsgegenstände' auf die Größen, auf die 'verteilt' werden soll, zuzurechnen sind. Und dann muß für diese Zuteilung ein irgendwie geartetes Konzept, üblicherweise ein Einkommenskonzept, gewählt werden. Wenn eben von speziellen Formen einer Verteilungsanalyse die Rede war, so deutet dies schon darauf hin, daß jeder Teilaspekt in Abhängigkeit von der gesamten Fragestellung differenziert zu behandeln ist.

Verteilungsgegenstände sind die kernstädtischen Ausgaben und Einnahmen. Wir zählen hierzu alle in den Haushaltsplänen ausgewiesenen Größen; dies dürfte die umfassendste aller möglichen Abgrenzungen sein. Damit werden neben den Steuereinnahmen und steuerähnlichen Einnahmen der Gemeinde und den allgemeinen Finanzzuweisungen auch Einnahmen aus Vermögensbewegungen und Krediten sowie Verwaltungs- und Betriebseinnahmen und Zahlungen anderer privater und öffentlicher Stellen erfaßt. Die Ausgaben werden ebenfalls in ihrer Gesamtheit erfaßt. Die funktionale Trennung des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte kann möglicherweise eine Analyse der Verteilung örtlicher Ausgaben erleichtern.

Die kernstädtischen Einnahmen und Ausgaben werden privaten Wirtschaftseinheiten zugeteilt. Diese Wirtschaftseinheiten, auch Wirtschaftssubjekte genannt,

---

1) Vgl. dazu etwa Hanusch, H.: Einkommensumverteilung ..., a.a.O., S. 221 ff.

2) Synonym zu 'zurechnen' werden später auch Begriffe wie 'verteilen', 'zuteilen' oder 'zuordnen' verwendet.

werden in drei große Gruppen, nämlich die kernstädtischen Einwohner, die Unternehmen in der Kernstadt und Wirtschaftseinheiten im Umland der Kernstadt, gegliedert [1]; diese drei Gruppen werden auch als Basissektoren bezeichnet. Die Basissektoren 'Kernstädtischer Einwohner' und'Unternehmen in der Kernstadt' werden nochmals in kleinere Gruppen untergliedert, so die Einwohner nach Alter und Einkommen und die Unternehmen nach Branchen. Die sich aus dieser Untergliederung ergebenden kleineren Gruppen werden Basiseinheiten genannt.

Die Zuteilung der Ausgaben und Einnahmen der Kernstadt auf die Basissektoren bzw. -einheiten stellt ohne Zweifel einen schwierigen Teil der Untersuchung dar. So dürften sich nicht alle Einnahmen und Ausgaben gleich sinnvoll bestimmten Basisgrößen zuordnen lassen, verschiedentlich dürften Kriterien der Zurechnung bestimmter Einzelwerte strittig sein und außerdem wird es mitunter schwerfallen, die Leistungsempfänger und die Einheiten, die die Finanzierungsmittel aufbringen, zieladäquat zu bestimmen [2].

Legt man der Verteilungsanalyse als 'Maßgröße' das personelle Einkommen zugrunde, wie dies üblicherweise geschieht [3], so ist ferner die Wahl des Einkommenskonzepts von entscheidender Bedeutung für das Ergebnis. Denn hierdurch wird nicht nur die Höhe und Verteilung des Primäreinkommens [4] bestimmt, die freilich nicht als vom öffentlichen Sektor unbeeinflußt

---

1) Dies wird auf S. 131 ff. präzisiert; (zur Abgrenzung des Basissektors Umland siehe S. 137 ff.).

2) Vgl. dazu die grundsätzlichen Ausführungen im vierten Kapitel.

3) Für bestimmte Fragestellungen ist beispielsweise auch die Frage der Verteilung öffentlicher Leistungen auf Altersgruppen und ähnliche Größen sinnvoll.

4) Hierunter wird üblicherweise die (hypothetische) Verteilung des Volkseinkommens vor der staatlichen Mittelbeschaffung und der staatlichen Mittelverwendung verstanden. Vgl. dazu Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 56 ff.

angesehen werden darf [1], sondern auch indirekt über die primäre Verteilung des Volkseinkommens die sekundäre Einkommensverteilung nach Abschluß staatlicher Eingriffe beeinflußt [2]. Wir werden in unserer Analyse, die sich weniger mit der distributiven Fragestellung im eigentlichen Sinne, als vielmehr mit den finanziellen Wirkungen von Verlagerungsprozessen beschäftigt, aus pragmatisch-statistischen Gründen ein Einkommenskonzept verwenden, das auf monatlichen Nettoeinkommen von Kernstadtbewohnern basiert. Bezugsgröße im Unternehmensbereich wird (ebenfalls aus statistischen Gründen) vornehmlich die Zahl der Beschäftigten sein.

---

1) Vgl. Zimmermann, H., und K.-D. Henke: Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München 1978, S. 154 und 198.
Der Einwand von Prest, daß die Umverteilung durch das aktuelle staatliche Einnahmensystem nur schwerlich durch einen Vergleich der "pre-tax income distribution" und der Einkommenspositionen diverser Einkommensgruppen nach der Besteuerung festgestellt werden kann, besteht insofern zu Recht, weil die Annahme, daß das "Vor-Steuer-Einkommen" bei Existenz und Nichtexistenz des Staates gleich ist, kaum zutreffen dürfte. Vgl. Prest, A.R.: a.a.O., S. 82. Dieser Einwand wird von den Verfassern einschlägiger Verteilungsstudien akzeptiert. Vgl. etwa Gillespie, I.W.: a.a.O., S. 129 f.

2) Vgl. Grüske, K.-D.: a.a.O., S. 20 ff. und 169 ff., ferner Hanusch, H.: Einkommensumverteilung ..., a.a.O., S. 228, Musgrave, R.A., K.E. Case und H. Leonhard: a.a.O., S. 269 ff., Zeppernick, R.: Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung, in: FA, N.F., Bd. 32 (1974), S. 425 ff., hier S. 427 ff. Intensiv diskutiert Hesse die Frage nach dem zugrunde zulegenden Einkommenskonzept (Hesse, G.: a.a.O., insbesondere S. 51 ff.). Er weist auf einige Inkonsistenzen erkenntnistheoretischer Art in verschiedenen Analysen hin. So könnten beispielsweise meritorische Güter, da sie ex definitione eine Einmischung des Staates in die Konsumentenpräferenzen einschließen, im Rahmen der subjektiven Wertlehre nicht zu "realem" Einkommen von Individuen werden (Hesse, S. 56).
Wir halten diese Kritik an den logischen Voraussetzungen verschiedener Verteilungsanalysen für begründet, fühlen uns aber nicht davon berührt, da unsere Analyse offen auf die Untersuchung finanzieller Aspekte ausgelegt ist und auch nicht unterschwellig den Anspruch erhebt, die Beeinflussung personeller Einkommen durch die Staatstätigkeit aufdecken zu wollen (so bspw. Hake, W.: a.a.O., S. 118 ff. und 217 ff.).

Man vergleiche dazu im einzelnen das fünfte Kapitel und den Anhang 2.

Es sei darauf hingewiesen, daß unsere Untersuchung, die wegen der mitunter starken Vereinfachung der komplexen realen Sachverhalte als modellartige Analyse zu verstehen ist, auf gegebenen Verhältnissen und Bedingungen gründet; das ist nicht selbstverständlich. Würde der institutionellen Prägung nicht Rechnung getragen, ergäben sich andere Fragen und wohl auch andere Antworten. Die Diskussion könnte dabei freilich ins Uferlose führen, oder sie würde auf ein Abstraktionsniveau geführt, das für die Erörterung von Einzelfragen keinen Platz läßt.

Viertes Kapitel: Zur Ermittlung von Kosten und Kosteneinflußgrößen und zur Messung und Zurechnung des Nutzens öffentlicher Güter und Leistungen und zur Bestimmung öffentlicher Ausgaben

I. Vorbemerkungen

Dieses Kapitel soll das Verständnis der Ausführungen insbesondere im fünften Kapitel erleichtern und davor warnen, die dort erzielten quantitativen Ergebnisse zu überschätzen.
Einmal werden im folgenden Bedeutung und Möglichkeiten von Kostenrechnungen im öffentlichen Bereich erörtert. Dies wird verdeutlichen, daß der aus pragmatisch-statistischen Gründen notwendigen Wahl von Daten aus den Haushaltsplänen Mängel anhaften und dient ferner der Vorbereitung der Erörterungen zu Kostenentwicklungen bei Leistungsanpassungen. Kostenentwicklungen (bzw. Ausgabenentwicklungen) bei Leistungsanpassungen sind wegen komplexer und vielfältiger Organisationsstrukturen und Produktionsbedingungen nur schwer abzuschätzen; gleichwohl kommt ihnen im Rahmen der dynamischen Analyse eine besondere Bedeutung zu.
Danach befassen wir uns mit grundsätzlichen Problemen, Möglichkeiten und Grenzen der Zuteilung öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen auf private Wirtschaftseinheiten, die weitgehend für alle Ausgaben der Kernstadt Frankfurt gelten, die im fünften Kapitel den drei Basissektoren bzw. den verschiedenen Basiseinheiten zugeteilt werden, und dort im einzelnen dann nicht mehr erörtert werden.
Der letzte Abschnitt soll schließlich in Erinnerung rufen, daß die Ausgaben öffentlicher Gebietskörperschaften nicht in toto vorgegeben oder unveränderbar sind, sondern grundsätzlich im politischen Prozeß bestimmt werden, und deshalb auch als veränderbar und beeinflußbar anzusehen sind. Auch bietet ein verstärktes Streben nach Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung im öffentlichen Sektor sicherlich Möglichkeiten der Ausgabeneinsparung.

II. Zur Notwendigkeit und den Möglichkeiten einer Kostenrechnung und der Ermittlung von Kosteneinflußgrößen im öffentlichen Bereich

A. Zur Bedeutung einer Kostenrechnung im öffentlichen Bereich

Die Kosten der Güter- und Leistungserstellung haben im privaten Unternehmensbereich eine maßgebliche Bedeutung für die Entscheidung über die Produktion einer Ware. Daneben sind dafür die (erwarteten) Preise und Absatzmengen sowie die Ziele des Unternehmens von ausschlaggebender Bedeutung. Das wichtigste Instrument zur Entscheidungsfindung ist die Kostenrechnung.
Weil es für die sogenannten öffentlichen Güter und Leistungen keinen Markt gibt, fällt die Realisierung des Wirtschaftlichkeitsprinzips im öffentlichen Sektor bedeutend schwerer als im privaten Unternehmensbereich; gleichwohl kann die Notwendigkeit eines rationalen Mitteleinsatzes im öffentlichen Sektor nicht hoch genug eingeschätzt werden. Mit Hilfe einer verwaltungsbetrieblichen Kostenrechnung soll durch bessere Planung und Kontrolle die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Aktivitäten erhöht werden. Außerdem könnten mit Hilfe eines derartigen Instruments die gerade auf kommunaler Ebene bedeutsamen Überlegungen zur verstärkten Finanzierung der Leistungen nach dem Äquivalenzprinzip vielleicht neue Impulse erfahren. Des weiteren ist es im Rahmen der Frage nach der Wirkung kleinräumiger Verlagerungsprozesse auf die kernstädtische Finanzlage wichtig zu wissen, welche Leistungen zu welchen Kosten produziert werden.
Wenn auch das Rechnen mit Kostengrößen dem öffentlichen Bereich nicht grundsätzlich fremd ist, man denke etwa an Bestimmungen zur Ermittlung von Gebühren im Rahmen des Kommunalabgabengesetzes [1], so kennt

1) Vgl. dazu etwa Seeger, R.: Kostendeckung und Kostenrechnung bei Gebührenhaushalten, in: Der Gemeindehaushalt, Bd. 67 (1966), S. 122 ff. und Depiereux, S.: Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 5. Aufl., Siegburg 1975, S. 159 ff.

doch die Kameralistik, verstanden als das Haushaltswesen der öffentlichen Körperschaften, letztlich keinen der Kostenrechnung im privaten Unternehmensbereich vergleichbaren Zweig der Erfassung, Bewertung und Zurechnung von Kosten, etwa zum Kostenvergleich im Zeitablauf oder innerhalb von Organisationseinheiten oder zur Ermittlung der Kosten von Sachgütern und Dienstleistungen, die nicht gegen Gebühren abgegeben werden [1].

Auf der kommunalen Ebene nehmen Dienstleistungstätigkeiten zu und der Hoheitsbereich schwindet [2]; überhaupt ist zu beobachten, daß ein "Wandlungsprozeß zu einer Leistungsverwaltung" eingesetzt hat [3]. Dies verleiht betriebswirtschaftlichen Erkenntnissen und Überlegungen zu einer Kostenrechnung insbesondere auf kommunaler Ebene ein zunehmendes Gewicht.

Die traditionelle kameralistische Rechnung, die sich an den überkommenen Prinzipien bürokratischen Verwaltungsvollzugs orientiert, kann den weitergehenden Anforderungen an ein Planungs- und Kontrollinstrument des innerbetrieblichen Leistungsprozesses [4] nicht gerecht werden [5]. Denn sie unterliegt den normativen Bestimmungen des Haushaltsrechts und basiert auf

---

1) Möglichkeiten der Kosten-Nutzen-Analyse beschränken sich regelmäßig auf einzelne (Investitions)Projekte und finden kaum als Entscheidungshilfe im Rahmen der laufenden Leistungsdarbietung der öffentlichen Hand Verwendung.

2) Vgl. Eichhorn, P.: Kosten und Ausgaben in der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 62 (1971), S. 39 ff., hier S. 40.

3) Vgl. Mischerikow, K.: Die Einordnung der Kostenrechnung und Vermögensrechnung in öffentlichen Betrieben, in: Der Städtetag, 29. Jg. (1976), S. 461 ff., hier S. 461.

4) Der allgemeinen Begriffsbildung folgend, verstehen wir unter Betrieben soziale Gebilde, in denen produziert wird. Demzufolge erfüllen die verschiedenen Organisationseinheiten im öffentlichen Sektor nahezu ohne Ausnahme das Merkmal eines Betriebes.

5) Vgl. Mischerikow, K.: a.a.O., S. 461 und Gornas, J.: Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, Baden-Baden 1976, insbesondere S. 86 ff.

Einnahmen- und Ausgabengrößen, stellt also eine reine Geldrechnung dar. Zwar sind die ausgabengleichen (pagatorischen) Kosten eindeutig definiert und in finanz- und betriebswirtschaftlicher Betrachtung identisch, dagegen stimmen die kalkulatorischen Kosten in beiden Betrachtungen jedoch nicht überein [1]. Neben der mangelhaften Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten enthält die kameralistische Rechnung vermögenswirksame Ausgaben, die keinen Verbrauch von Werten zum Inhalt haben. Solange daher die kommunale Verwaltung weitgehend die Kosten als Ausgaben deutet, muß dies für bestimmte Rechenoperationen zu falschen Ergebnissen führen [2]. Dies berührt auch die Aussagekraft unserer Untersuchung.

Diese Unzulänglichkeiten der Rechnungslegung im öffentlichen Bereich bei bestimmten Fragestellungen sind schon vor vielen Jahren kritisiert worden [3]. Konstruktive Verbesserungsvorschläge wurden des öfteren vorgebracht [4]. Indes, die Materie ist auch nach den Neufassungen der Gemeindehaushaltsverordnungen weiterhin umstritten [5].

---

1) Vgl. Mülhaupt, L., und J. Gornas: Anmerkungen zur Veranschlagung kalkulatorischer Kosten im gemeindlichen Haushaltsplan, in: Der Gemeindehaushalt, 75. Jg., Nr. 3/1974, S. 49 ff., hier S. 50.

2) Vgl. Eichhorn, P.: Kosten und Ausgaben ..., a.a.O., S. 41.

3) Vgl. dazu Winckelmann, H.: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Berlin 1950 und die dort angegebene Literatur.

4) Vgl. Winckelmann, H.: a.a.O.; ferner Johns, R.: Richtiges Rechnen in der Finanzwirtschaft, in: FA, N.F., Bd. 9 (1943), S. 529 ff., Terhalle, F.: Grundlegende Mängel im finanzwirtschaftlichen Rechnen und ihre Überwindung, in: FA, N.F., Bd. 8 (1941), S. 473 ff., Schlesinger, H.: Kontrolle der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Haushalt, Diss. München 1971, S. 52 ff. und Gornas, J.: a.a.O.

5) Vgl. Mülhaupt, L., und J. Gornas: Anmerkungen zur Veranschlagung ..., a.a.O., S. 54 und dieselben: Finanzwirtschaftliches und betriebswirtschaftliches Rechnen in Gemeinden, Anmerkungen zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts, in: Der öffentliche Haushalt, 14. Jg. (1973), S. 15 ff., hier S. 44 ff.

B. Zu den Möglichkeiten einer Kostenrechnung im öffentlichen Bereich

Obwohl verschiedentlich prinzipiell in Zweifel gezogen wird, daß betriebswirtschaftliche Erkenntnisse auf die öffentliche Verwaltung in ihrer Gesamtheit übertragen werden können, da die Hoheitsverwaltung derartigen Überlegungen kaum zugänglich sei und die unterschiedlichen Zielsetzungen auf der Verwaltungsebene und die Ausprägung der Staatsverwaltung dies verhindere [1], muß man grundsätzlich davon ausgehen, "(daß) in Verwaltung und Privatwirtschaft ... sowohl gleiche Voraussetzungen als auch gleiche Prinzipien wirtschaftlicher Leistungserstellung (bestehen)" [2]. Mehrere Arbeiten haben gezeigt, daß eine Übertragung betriebswirtschaftlicher Verfahren auf die Gesamtheit der sich in den Haushaltsplänen spiegelnden öffentlichen Tätigkeit theoretisch möglich und wohl auch praktisch realisierbar ist [3].

Grundlage der Kostenrechnung sind die Produktions- und Kostentheorie. Während die Produktionstheorie primär die Mengenbewegungen erfasst, sind die Wertbewegungen Inhalt der Kostentheorie. Für die Kostenrechnung im öffentlichen Bereich ist es notwendig, Kostenarten abzugrenzen und Kostenstellen zu bilden. Man kann sich hierbei weitgehend an der in der Betriebswirtschaftslehre üblichen Verfahrensweise orientieren und diese übernehmen. Kurz gefasst heißt das:

---

1) Vgl. dazu Wysocki, K. v.: Betriebswirtschaftslehre und Staat, in: ZfbF, 18. Jg. (1966), S. 198 ff., hier S. 206 und die Argumente bei (nicht von) Chmielewicz, K.: Überlegungen zu einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: ZfB, 41. Jg. (1971), S. 583 ff., hier S. 584 ff.

2) Bischofberger, P.: Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung, Veröffentlichungen der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Rechts- und Verwaltungswissenschaftliche Reihe, Bd. 2, Zürich und St. Gallen 1964, S. 35. Vgl. auch Chmielewicz, K.: a.a.O., S. 598.

3) Vgl. dazu die Arbeit von Gornas, J.: a.a.O. und auch die in Fußnote 4) der vorhergehenden Seite angeführte Literatur.

Die Kostenarten kann man nach der Art der verbrauchten Produktionsmittel gliedern, die Bildung der Kostenstellen kann sich an dem nach funktionalen Gesichtspunkten gegliederten Haushaltsplan orientieren [1].
Die Kostenträger(stück)rechnung hat zur Aufgabe, die Kosten zu ermitteln, die die Erstellung einer Leistungseinheit verursacht hat.
Es empfiehlt sich, die Kostenrechnung als Vollkostenrechnung zu konzipieren, da nur so Informationen zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und zur Ermittlung der in den einzelnen Leistungsbereichen entstehenden Kosten bereitgestellt werden können [2].
Um eine den Zielen der Rechenoperationen sachgerechte Auswertung der Daten der Kostenrechnung zu gewährleisten, müssen in die interne verwaltungsbetriebliche Erfassung und Verarbeitung der Kosten die diese beeinflußenden Größen, also primär die Leistungen der Kostenstellen und deren Kapazität, einbezogen werden.
Zwar wirft die Messung öffentlicher Leistungen im Hoheitsbereich und im Bereich der Daseinsfürsorge Probleme auf [3], für die Ziele der Kostenrechnung sind in erster Linie jedoch weniger die empfänger- und umweltbezogenen Wirkungen der Leistungen von Interesse als vielmehr ihre Eigenschaft als Kosteneinflußgröße. Daher ist auch die Kritik, daß wegen der Schwierigkeiten der Messung qualitativer Aspekte der verwaltungsbetrieblichen Endleistungen, eine mengenmäßige Erfassung abzulehnen sei, in diesem Zusammenhang nur von untergeordneter Bedeutung [4]. Für die kostenrechnerische Zwecke genügt es in den meisten Fällen, die Leistungen der Kostenstellen auf statistischem Wege in sogenannten Leistungsdateien zu erfassen. Dabei

---

1) Vgl. dazu im einzelnen Gornas, J.: a.a.O., S. 86 ff. 155 ff. und 195 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 90.

3) Vgl. dazu den folgenden Abschnitt III (S. 116 ff.).

4) Vgl. dazu Gornas, J.: a.a.O., S. 201.

müssen neben quantitativen Aspekten auch qualitative Aspekte der Leistungserstellung in die Rechnung Eingang finden können [1].
Wichtig ist die Unterscheidung von End- und Vorleistungen einzelner Kostenstellen, da ohne diese Unterscheidung die leistungs- und kostenmäßigen Beziehungen zwischen den einzelnen Organisationseinheiten des Verwaltungsbetriebs nicht sachbezogen erfasst werden können. Dadurch wird die Rechnung kompliziert.

Für eine zweckdienliche Kostenrechnung ist der sogenannte Soll-Ist-Vergleich unabdingbar. Im privatwirtschaftlichen Unternehmensbereich werden als Soll- oder Plankosten regelmäßig 'Standards' vorgegeben, die aus bestimmten Annahmen zu den Produktionsbedingungen ermittelt werden. Ein Soll-Ist-Vergleich, der auf der Vorgabe bestimmter Standardwerte beruht, dürfte in der öffentlichen Verwaltung nicht bei allen Leistungen in vergleichbarer Weise möglich sein. Regelmäßig wird es vielmehr so sein, daß für gleiche Leistungen, etwa die Bearbeitung eines Antrags auf Wohngeld, je nach Lage des Falles unterschiedliche reale Kosten entstehen.
Daraus folgt als Maxime der mengenmäßigen Erfassung von Vor- und Endleistungen, daß dies (zumindest bei zeitlichen und zwischenbetrieblichen Kostenvergleichen) nur für solche Kostenstellen innerhalb der Verwaltung geschehen sollte, die einen annähernd homogenen Verbrauch aufweisen [2]. Die End- und Vorleistungen dieser Kostenstellen wären sukzessive in gleiche Teilleistungen manueller Verrichtungen und geistiger Prozesse zu gliedern [3]. Diese Teilleistungen könnten anderer-

---

1) Dies kann zumindest in der Weise geschehen, daß die Leistungseinheiten qualitativ umschrieben werden.

2) Vgl. Gornas, J.: a.a.O., S. 202.

3) Vgl. ebenda, S. 202 f. und auch Schlesinger, H.: a.a.O., S. 124 ff., der verschiedene Leistungsarten aufzählt, die in Verwaltungsbetrieben mengenmäßig erfaßt werden können.

seits unter Berücksichtigung verschiedener Einflußfaktoren, wie der Häufigkeitsverteilung einzelner Teilleistungen in einer Periode, oder bestimmter Sonderfaktoren zur Gesamtleistung kombiniert werden. Als Sonderfaktoren könnten dabei auch Niveau und Struktur verschiedener Leistungsqualitäten Berücksichtigung finden. Auf diese Weise erhält auch die Angabe von Leistungsmengen, die auf einem inhomogenen Verbrauch von Faktoren beruhen, eine praktische Bedeutung für die Kostenauswertung [1].

Unverzichtbar für die Kostenauswertung ist ferner die Unterscheidung von Periodeneinzel- und Periodengemeinkosten und die Trennung von Kosten, die durch die Struktur oder durch die Leistung der Verwaltungsbetriebe bedingt sind (auch Bestands- bzw. Nutzungskosten genannt). Letzteres entspricht der Gliederung der primären Kosteneinflußgrößen in Kapazität und Leistungsmenge [2]. Diese Art der Kostenaufgliederung hat speziell für unser Thema Bedeutung. So besteht aufgrund der Unterscheidung von leistungs- und kapazitätsabhängigen Kosten von Einrichtungen und Organisationseinheiten die Möglichkeit, die Anpassungskosten des quantitativen Einwohnerrückgangs in den Kernstädten näher zu bestimmen und auch andere mit der Stadt-Umland-Wanderung einhergehende qualitative Aspekte der Leistungszurechnung, wie etwa die bei abnehmender Nutzungshäufigkeit zu beobachtende Kostenremanenz, näherungsweise zu quantifizieren.

C. Anpassungsformen und Kostenentwicklung

In den verschiedenen Leistungsbereichen existieren charakteristische Kostenverläufe; sie lassen sich aus

---

1) Vgl. dazu auch Gornas, J.: a.a.O., S. 198 ff., insbesondere S. 203 und auch S. 231 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 211 f.

den bewerteten Kombinationen der Produktionsmittel bei verschiedenen Leistungsmengen und Kapazitäten sowie in Abhängigkeit von weiteren Größen, wie etwa Art und Struktur der Leistungsprogramme, ableiten. Die (Gesamt)Kosten werden bei steigender Leistungsmenge in der Regel (linear, degressiv oder progressiv) zunehmen; daneben dürften auch sogenannte sprungfixe Kostenverläufe zu beobachten sein. Durch die Verlagerungsprozesse werden die Kosteneinflußgrößen in den verschiedenen Leistungsbereichen beeinflußt. Zur näheren Spezifizierung der Kostenentwicklung in Abhängigkeit von Verlagerungsprozessen und den damit einhergehenden Leistungsmengenänderungen müssen die Leistungen genau definiert und die verschiedenen Kostenstellen nach dem Rechnungszweck abgegrenzt werden. Dies kann hier nicht detailliert nachvollzogen werden.
Im folgenden sollen einige grundsätzliche Formen der in Abhängigkeit von Verlagerungsprozessen auftretenden Leistungsvariationen und die Kostenentwicklungen beschrieben werden, die sich daraus ergeben können [1].

Im Gefolge von Verlagerungsprozessen kann es (mit deutlichen Unterschieden in den einzelnen Leistungsbereichen) zur Erhöhung oder zur Minderung der Leistungsabgabe kommen. Ersteres dürfte bei kommunalen Leistungen charakteristisch sein, die durch die zentralörtliche Funktion bedingt sind, letzteres etwa im Schulwesen. Daneben werden viele Aufgabenbereiche von den Verlagerungsprozessen nur unmerklich oder nur unmittelbar tangiert, oder es wird in absehbarer Zeit und im Rahmen der beobachteten Anzahl der Wanderungen keine auf Verlagerungsprozesse zurückzuführende Varia-

---

1) Da die Entwicklung der Kosten von sehr vielen Faktoren abhängt bzw. beeinflußt wird, auf die wir in diesem Rahmen nicht eingehen können, müssen die Erörterungen zwangsläufig recht allgemein bleiben.

tion der Leistungsabgabe festzustellen sein [1].

Die Kosten der Leistungserstellung reagieren in unterschiedlicher Weise auf Variationen der Leistungsabgabe. Bestimmte Kostenbestandteile können kurzfristig abgebaut werden, andere nur auf mittlere oder längere Frist. Auch das Verhältnis von Bestands- und Nutzungskosten in den einzelnen Organisations- und Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung ist heterogen. Aufgrund der vielfältigen Aufgabenstellung der Kommune im Bereich der Daseinsfürsorge müssen gegebenenfalls Leistungen vorgehalten werden, die möglicherweise unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung kaum noch vertretbare Bestandskosten verursachen.
Im wesentlichen unterscheidet die Betriebswirtschaftslehre drei Anpassungsformen: die intensitätsmäßige, die zeitliche und die mengenmäßige Anpassung der Leistungserstellung. Des weiteren mag es sinnvoll sein, eine strukturelle Form der Anpassung heranzuziehen [2].

Die intensitätsmäßige Anpassung ist durch eine Veränderung der Zahl der in einem bestimmten Zeitraum produzierten Leistungseinheiten gekennzeichnet. In der gleichen Zeit werden im Vergleich zu einem früheren Zeitraum mehr oder weniger Leistungseinheiten erzeugt. Diese Anpassungsform kann zu einer Veränderung der jeweiligen Kosten einer Leistungseinheit führen, da es zu Zerrungen im Produktionsprozeß kommen kann [3].

---

1) Vgl. dazu GEWOS GmbH: a.a.O., S. 36 ff. und Bericht an die Bürgerschaft erstattet von der Enquete-Kommission gemäß § 79a der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft zur Analyse der gegenwärtigen und zukünftigen wirtschaftlichen Lage und Bevölkerungsstruktur Hamburgs, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 8/681 vom 30.4.1975, S. 49 ff.

2) Vgl. Kraus, H.: Grundriß einer Theorie der Verwaltung, Betriebswirtschaftliche Merkmale der Verwaltungstätigkeit, Wien, New York 1969, S. 88 f.

3) Vgl. ebenda, S. 86.

Bei der zeitlichen Anpassung wird die Zahl der Leistungseinheiten mit der Zeit variiert; dabei wird also die Relation von Leistungseinheit und Zeit konstant belassen. Eine Erhöhung der Kosten pro Leistungseinheit ist dann wahrscheinlich, wenn zusätzliche Leistungseinheiten nur durch Überstunden der produzierenden Organisationseinheiten realisiert werden können. Aufgrund der im Rahmen der Stadt-Umland-Wanderung stattfindenden Verlagerungsprozesse wird in einigen kommunalen Leistungsbereichen das Angebot zurückgeführt werden können. Die zeitliche Anpassung hätte dann zur Folge, daß Produktionseinheiten für den Teil einer bestimmten Zeitperiode (etwa eines Tages oder einer Woche) freigesetzt werden. Die Organisation der Leistungserstellung und dienst- und arbeitsrechtliche Vorschriften werden maßgeblich bestimmen, ob etwa ein Personalabbau in bestimmten Leistungsbereichen auch kurzfristig möglich ist und damit die Leistungsentwicklung eine annähernd proportionale Kostenentwicklung kurzfristig zur Folge hat.

Die mengenmäßige Anpassung hat die Errichtung bzw. Aufgabe von (zusätzlichen) Produktionseinheiten zur Folge; dabei bleibt das Verhältnis von produzierten Leistungseinheiten und Zeit konstant. Eine mengenmäßige Anpassung liegt dann vor, wenn bei steigenden Einwohnerzahlen zusätzliche Einrichtungen der gleichen Art geschaffen werden (Beispiel: Schwimmbäder, Sportanlagen). Dagegen können schulische Einrichtungen oder Einrichtungen zur Kleinkinderbetreuung bei rückläufiger Kinderzahl in der Gemeinde geschlossen werden. Während bei der intensitätsmäßigen und zeitlichen Anpassungsform bei einer Leistungssteigerung bzw. -abnahme (zumindest kurzfristig) wegen Friktionserscheinungen vielfältiger Art mit pro Leistungseinheit steigenden oder bei abnehmenden Leistungseinheiten mit absolut nur wenig sinkenden Kosten gerechnet werden

muß [1], sind im Rahmen der mengenmäßigen Anpassung sprungfixe Kostenverläufe wahrscheinlich.

Bei der strukturellen Anpassung werden die Beziehungen der Organisationseinheiten und/oder die Aufgabenverteilung innerhalb der Verwaltung modifiziert. Bestimmte Aufgaben können aus bestimmten Organisationseinheiten ausgelagert und auf andere Einheiten übertragen werden, oder sie werden eigenständig in einer neugeschaffenen Organisationseinheit wahrgenommen. Es können Organisationseinheiten zusammengefaßt werden, oder die interne Verwaltungsstruktur wird neugegliedert, womit eine Umverteilung der Aufgabenbereiche auf die verschiedenen Einheiten der Gesamtorganisation einhergehen kann. Die kostenmäßigen Konsequenzen der strukturellen Anpassung können grundsätzlich nicht in allgemeiner Weise dargestellt werden, da eine allgemeine Beziehung zwischen den Aufgaben und den Leistungseinheiten nicht hergestellt werden kann - denn je nach den Gegebenheiten wird die Art der Aufgabenerfüllung durch die Produktion unterschiedlicher Leistungseinheiten am zweckmäßigsten erfüllt werden können [2].

---

1) Dies ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn vor der Leistungsanpassung eine optimale Kapazitätsauslastung realisiert war. Vgl. dazu auch Knigge, R.: Infrastrukturinvestitionen in Großstädten, Stuttgart u.a. 1975, S. 44 f. Mit dem Problem von Kosten und Größe von unter bestimmten Bedingungen optimalen infrastrukturellen Einrichtungen setzen sich einige Arbeiten auseinander. Vgl. dazu beispielsweise v. Barby, J.: Städtebauliche Infrastruktur und Kommunalwirtschaft, Methoden zur Ermittlung des Investitionsaufwandes und der Folgekosten unter Einbeziehung einer Grundausstattung, Bonn 1974.

2) Vgl. dazu Kraus, H.: a.a.O., S. 88.

III. Öffentliche, insbesondere kommunale Leistungen unter Verteilungsgesichtspunkten

A. Zu den Schwierigkeiten der Leistungsbewertung und Leistungszurechnung

Während private Güter und Leistungen entweder in physischen Einheiten erfaßt werden können oder aber zu Marktpreisen bewertet werden können, ist das (spezifisch) öffentliche Gut, wie zum Beispiel 'Innere Sicherheit' gemeinhin nicht in physischen Einheiten faßbar. Schon gar nicht existieren Marktpreise; denn es sind ja gerade die bekannten Charakteristika öffentlicher Güter wie Nicht-Teilbarkeit, Nicht-Rivalität oder Nicht-Ausschließbarkeit, die zu einem 'öffentlichen' (Nicht-Markt-)Angebot derartiger Güter führen. Allerdings mangelt es nicht bei allen öffentlichen Gütern an der Möglichkeit, ihnen eine physische Meßgröße zuzumessen. Dies gilt streng genommen nur für solche, die eine 'metaphysische' Komponente aufweisen, wie etwa Rechtsstaatlichkeit, und den Teil der öffentlichen Leistungen, der Dienstleistungscharakter im engsten Sinne aufweist, wie etwa den Anspruch auf Schutz durch die Polizei. Bei letzteren erfolgen Produktion und Konsum der Leistung zu gleicher Zeit, was die Anwendung eines physikalischen Maßstabs zur Outputmessung weitgehend ausschließt.
Andere öffentliche Leistungen scheinen eher quantifizierbar zu sein. So in erster Linie monetäre Transfers, aber auch Leistungen nichtmonetärer Art. So können bei der Abfallbeseitigung, etwa mit Hilfe der Leistungsziffer abgefahrene Tonnen pro Arbeitskolonne und Tag, oder bei kulturellen Leistungsangeboten, etwa anhand der Museumsbesucher pro Zeiteinheit oder anhand der Anzahl der Bücher, die in einem bestimmten Zeitraum in einer Bibliothek ausgeliehen werden, Quantifizierungen vorgenommen werden. Die Leistung einer Bibliothek wird freilich nicht so sehr von der Zahl der Ausleihungen bestimmt, als vielmehr von dem

Nutzen der Leser, der nicht allein von der Höhe des Buchbestandes abhängt, sondern auch von der Qualität des Angebots und von dem individuellen Potential, das öffentliche Angebot zur Buchausleihung nutzen zu können. Auf dieses individuelle Potential werden wir im nächsten Abschnitt näher eingehen. Klammert man diesen Aspekt vorerst aus der Betrachtung aus, so bleibt als qualitative Komponente des Leistungsangebots einer öffentlichen Bibliothek, die Struktur des Bücherangebots, die Öffnungszeiten, Zeit- und Kostenaufwand der Bürger zur Erfüllung der Ausleihungsbedingungen u.a.m. [1]. Für eine Zurechnung öffentlicher Güter und Leistungen reicht eine angebotsorientierte Betrachtung indes oft nicht aus; denn dabei ist nicht gewährleistet, daß die Leistungen der Bedarfsstruktur der Nachfrage entsprechen. Insofern müssen bei der Messung öffentlicher Leistungen weitere qualitative Merkmale des Leistungsangebots, wie Häufigkeit, Dauer und Intensität der Nutzung, berücksichtigt werden [2].

Diesen Aspekt wollen physische Erfassungen öffentlicher Leistungen mit Hilfe 'sozialer Indikatoren' einbeziehen [3]. Sie sehen im Grad der jeweiligen Zielerfüllung insbesondere einen Maßstab für den Output an öffentlichen Gütern und Leistungen [4]. So kann bei-

---

1) Vgl. dazu etwa Hirsch, W.Z.: The Supply of Public Services, in: Issues in Urban Economics, ed. by Perloff, H.S., und L. Wingo, Baltimore 1968, S. 477 ff., hier S. 480.

2) Vgl. dazu Hanusch, H.: Verteilung ..., S. 46.

3) Die Meinungen darüber, wann und wodurch eine statistische Kennziffer zum sozialen Indikator wird, sind allerdings keineswegs einheitlich. Vgl. Henke, K.-D.: Die Verteilung von Gütern ..., a.a.O., S. 28 ff.

4) Dies scheint der gemeinsame Hauptgedanke verschiedener Definitionen zu sein. Vgl. auch Henke, K.-D.: Die Verteilung von Gütern ..., a.a.O., S. 23 ff. Deutlich kommt dies in M. Olsons Definition zum Ausdruck, wonach ein sozialer Indikator ein "unpriced measure of social performance or output" ist (vgl. ebenda, S. 33).

spielsweise die fiktive Größe 'security of the community', die sich aus mehreren Indikatoren, wie das Ausmaß illegaler Aktivitäten oder der Wahrscheinlichkeit ein Opfer von Gewaltverbrechen zu werden, zusammensetzt, als Maßstab für die Leistungen der Polizei dienen [1].
Die Lösung des Problems der Leistungszurechnung wird jedoch durch soziale Indikatoren kaum leichter, da dabei neue Komplikationen auftreten. Denn einmal läßt sich für die meisten öffentlichen Leistungen kaum eine eindeutige Beziehung zu bestimmten Indikatoren herstellen, da einzelne Leistungen oder Leistungsbereiche in der Regel mehreren Zielen zugeordnet werden können und müssen [2]. Zum anderen werden die 'Zielwerte' nicht nur durch die öffentlichen Leistungen beeinflußt, sondern (eventuell mehr noch) durch andere Faktoren sozialökonomischer oder individualpsychologischer Art. Beispielsweise dürften auch soziale und wirtschaftliche Bedingungen und andere (schwer faßbare) Größen, wie soziale Verantwortung der Individuen, Emotionen, allgemeine Lebenseinstellung, Wahrscheinlichkeit des Eintritts und Höhe angedrohter Sanktionen u.a.m., die Verbrechensraten beeinflussen [3]. Zum Teil aus diesen Gründen ist außerdem weitgehend unklar, wie sich Änderungen des Inputs auf die Outputqualität und -quantität auswirken [4].

---

1) Vgl. dazu Ostrom, E.: On the Meaning and Measurement of Output and Efficiency on the Provision of Urban Police Services, in: Journal of Criminal Justice, Nr. 1, Juni 1973, S. 93 ff., insbesondere S. 97.

2) So dient beispielsweise die Straßenbeleuchtung der Verkehrssicherheit, aber auch der präventiven Verbrachensbekämpfung und kann des weiteren zur Verschönerung bestimmter Stadtteile beitragen. Vgl. auch Henke, K.-D.: Die Verteilung von Gütern ..., a.a.O., S. 32.

3) Vgl. Ostrom, E.: a.a.O., S. 98.

4) Von Bedeutung ist auch nicht nur, daß ein "Wert" erreicht wird, sondern auch, wie er erreicht wird. Vgl. auch Hirsch, W.Z.: The Supply of Urban Public Services, a.a.O. Hirsch erörtert auch Möglichkeiten der Formulierung von Produktionsfunktionen.

Trotz dieser Schwierigkeiten gibt es Anhaltspunkte zur Bewertung und Zurechnung der von öffentlichen Stellen erbrachten bzw. vorgehaltenen Leistungen auf Leistungsempfänger[1]. Beides ist eng miteinander verknüpft, da beispielsweise eine Leistungszurechnung in monetären Größen eine Bewertung der Leistung bedingt. Andererseits ist es wenig sinnvoll, eine Leistung bewerten zu wollen, ohne daß bestimmte Vorstellungen hinsichtlich der Leistungszurechnung bestehen. Bevor wir uns den Möglichkeiten zur Leistungszurechnung zuwenden und daran anschließend einiges zur Bewertung einzelner Leistungen ausführen, muß geklärt werden, ob die potentielle oder die tatsächliche Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen einer Leistungszurechnung zugrunde zu legen ist. Verschiedentlich wird - durchaus begründet - die potentielle Inanspruchnahme einer Leistung einer öffentlichen Stelle als zuzurechnende öffentliche Leistung interpretiert[2]. Wegen Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der so interpretierten Leistungen scheint dieser Ansatz jedoch ungeeignet[3]. Gerade im Rahmen der Zurechnung von Ausgaben bzw. von Kosten der Leistungserstellung dürfte als Grundkonzept eher die tatsächliche Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen von Bedeutung sein; denn in vielen Fällen

---

1) Wir setzen im folgenden voraus, daß die Verteilungsgegenstände, also die öffentlichen Leistungen, im Prinzip (durch Ausgaben) eindeutig bestimmt werden können. Aus erkenntnistheoretischen und sozialphilosophischen Gründen ist dies nicht so selbstverständlich und unproblematisch wie gemeinhin angenommen wird. Vgl. dazu Hesse, G.: a.a.O., S. 20. In diese Problematik fällt beispielsweise auch die Frage, wem die Kosten des Strafvollzugs zuzurechnen sind, oder ob Ausgaben zur äußeren Verteidigung auch erklärten Pazifisten zugerechnet werden können.

2) Dies ist der Kerngedanke des sogenannten Verfügungsmachtkonzepts. Vgl. dazu Hanusch, H.: Verteilung .., a.a.O., S. 44 f. und auch Henke, K.-D.: Methodische Probleme ..., a.a.O., S. 42, Fußnote 68.

3) Vgl. Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 45.

verursacht eine potentielle Inanspruchnahme keine Kosten, muß also auch nicht finanziert werden. Auch ist es in der Mehrzahl der Fälle so, daß nur die tatsächliche Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen als Indiz für die Präferenzen der Bürger gewertet werden kann [1]. Aber es gibt auch Fälle, in denen eine potentielle Leistungsinanspruchnahme unterstellt werden muß. Sei es, daß für eine tatsächliche Inanspruchnahme keine objektiven Kriterien vorliegen, sei es, daß die Vorhaltung der Leistung vom Bürger öffensichtlich als 'öffentliche Leistung' gewertet wird, auf die er in Notfällen oder außergewöhnlichen Situationen einen Anspruch hat [2].

1. Möglichkeiten der Zurechnung öffentlicher Leistungen

Das Problem der Zurechnung öffentlicher Leistungen auf Empfänger läßt sich offenbar nicht mit der generellen Feststellung lösen, daß öffentliche Leistungen auf die im Grunde jeder Bürger einen Anspruch hat, jedem potentiellen Leistungsempfänger zu gleichen Teilen zuzurechnen sind. Denn einmal existieren objektive Hemmnisse, quasi Opportunitätskosten zur Erlangung der Leistung, die (in der Regel räumlich bedingt) stark differieren. Zum anderen bestehen regelmäßig subjektiv begründete Hemmnisse, die sich in Voraussetzungen zur Erlangung einer bestimmten Leistung manifestieren, etwa im individuellen Potential zur Nutzung bestimmter Leistungen. Auch ist es oft erklärter Wille des Gesetz-

---

1) Dies gilt allerdings dann nicht, wenn wegen Überfüllungskosten potentielle Leistungsempfänger nicht zum Zuge kommen.

2) Für ersteres stehen Ausgaben zur nationalen Verteidigung, für das Zweite die Unterhaltung und Einsatzbereitschaft öffentlicher Krankenwagen. Vertreter des Verfügungsmachtkonzepts würden sich in diesem Zusammenhang beispielsweise auf den Standpunkt stellen, Vorteile aus der Sozialhilfe seien auch jenen zuzurechnen, denen keine derartigen monetären Transfers gezahlt werden. Denn die Gewissheit, daß gegebenenfalls ein Leistungsanspruch besteht, sei als öffentliche Leistung anzusehen.

gebers bestimmte Leistungen nur genau abgegrenzten Empfängergruppen zukommen zu lassen. Daraus folgt, daß Möglichkeiten einer Abgrenzung der Leistungsinanspruchnahme gegeben sind. Ansätze zur Zurechnung des tatsächlichen Leistungsempfangs werden im folgenden nach der Möglichkeit unmittelbarer oder mittelbarer Zumessung unterschieden.
Relativ einfach ist die Leistungszurechnung dann, wenn Leistungen bestimmten Empfängern unmittelbar zugehen. Dies trifft in der Regel für monetäre Transfers zu, wie etwa die Sozialhilfe oder das Wohngeld, wobei die öffentliche Leistung darüber hinaus in exakten monetären Größen bestimmt werden kann. Eine zumindest auf Gruppen abgrenzbare Leistungszurechnung ist dann möglich, wenn bestimmte subjektive Voraussetzungen zum Leistungsempfang erfüllt sein müssen, wie etwa schulische Vorbildung [1], oder wenn die öffentliche Hand technische Barrieren errichtet, die in der Regel durch Zahlungen überwunden werden müssen [2].
Verschiedentlich werden heute auch demoskopische Verfahren zu Ermittlung von Leistungsempfängern eingesetzt. Dies geschieht allerdings in der Mehrzahl der Fälle mit dem Ziel, Art, Intensität und Ausmaß von Präferenzen für geplante Maßnahmen zu ermitteln, und weniger unter dem Aspekt, die Inanspruchnahme existierender Leistungsangebote durch Empfänger(gruppen) festzustellen. Diese Verfahren scheinen für letzteres auch zweifelhaft zu sein; denn wenn die Intention der Befragung dem Befragten bekannt ist oder von ihm vermutet wird, dürfte sich die bekannte free-rider Haltung einstellen, was die Ergebnisse stark verfälschen,

---

1) So ist beispielsweise für den Besuch einer Hochschule der erfolgreiche Besuch des Gymnasiums oder eine adäquate Vorbildung Voraussetzung.

2) Als Beispiel sei die Umzäunung eines öffentlichen Schwimmbades angeführt.
Hanusch subsumiert derartige Ansätze unter die "indirekte Bestimmung der Leistungsempfänger", vgl. Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 84. Ähnlich verfährt Siebert, der Subgruppen von Benutzern öffentlicher Leistungen mit Hilfe von Güterrelationen, Produktionsbedingungen u.a.m. bildet. Vgl. Siebert, H.: a.a.O., S. 40 ff.

wenn nicht unbrauchbar machen dürfte [1][2]. Aber auch die ex-ante-Befragung, die eventuell zur späteren Bestimmung der Empfänger dienen könnte, birgt methodische Schwierigkeiten, die eine zurückhaltende Einschätzung derartiger Marketingverfahren im öffentlichen Sektor, zumindest soweit es bisher praktizierte Verfahren anbelangt, nahelegen [3].

Eine <u>mittelbare</u> Leistungszurechnung nimmt Bezug auf Indikatoren, mit denen auf die Nutzung öffentlicher Leistungen geschlossen wird. Bekanntestes Beispiel dürfte das Kriterium der sogenannten Güterrelationen sein. Hierbei wird aufgrund von Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Gütern auf die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen geschlossen. Dabei gilt es zwischen komplementären und substitutiven Beziehungen zu unterscheiden [4].
Ein Beispiel für eine Beziehung der ersten Art ist die Anzahl der mit dem privaten Kraftfahrzeug gefahrenen Streckenkilometer; daraus lassen sich Rückschlüsse auf die Nutzung öffentlicher Straßen ziehen. Zeit, Einkommen, Information und Bildung sind ebenfalls private Inputs, die in vielen Fällen zur Nutzung öffentlicher Leistungen benötigt werden [5].

---

1) Ungeeignet erscheint diese Methode auch zur Feststellung der Zufriedenheit der Bürger mit dem bestehenden lokalen Leistungsangebot, da eine Befragung der am Ort wohnenden Bürger diejenigen Bürger nicht mehr erfassen kann, die aus Unzufriedenheit mit den am Ort angebotenen öffentlichen Leistungen den Wohnort gewechselt haben.
Zum Problem der Abwanderung bzw. des Protests vgl. Hirschman, A.O.: Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974.

2) Bei meritorischen Gütern müsste diese Methode sogar zu Widersprüchen führen, da diese ex definitione vom Staat gegen Konsumentenpräferenzen durchgesetzt werden.

3) Vgl. Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 81 f.

4) Vgl. Siebert, H.: a.a.O., S. 44 ff.

5) Vgl. Skarpelis-Sperk, S.: Wem nützt der Staat ?, in: WSI-Mitteilungen, 31. Jg. (5/1978), S. 262 ff., insbesondere S. 265 ff., Molitor, B.: a.a.O., S. 153 f. und Münch, K.: a.a.O., S. 172, Fußnote 2.

Derartige Güterrelationen geben Hinweise zur Struktur der Empfänger öffentlicher Leistungen. Es ist zu vermuten, daß eine auf den ersten Blick gleich Inanspruchnahme bestimmter öffentlicher Leistungen durch soziale Schichten, aufgrund der ungleichen Verteilung dieser Inputs auf diese Schichten, tatsächlich nicht gegeben ist [1].
Substitutive Beziehungen sind etwa im Schulwesen oder im Verkehrsbereich zu beobachten. Dabei können einerseits sachliche und persönliche Gründe auf eine Art 'freiwilligen' Ausschluß vom öffentlichen Leistungsverbrauch hinauslaufen. Neben der besseren Qualität alternativer privater Leistungsangebote oder der Möglichkeit, diese bequemer oder schneller nutzen zu können, werden Faktoren wie Vermögensbesitz, Einkommen oder Stellung in der Gesellschaft den freiwilligen Verzicht begünstigen [2]. Andererseits können aber auch beide Leistungsalternativen, die staatliche wie die private, verstärkt in Anspruch genommen werden [3].

Weitere Anhaltspunkte zur Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen ergeben sich aus Restriktionen auf der Angebotsseite; sie kommen nicht unmittelbar (etwa durch die Abgrenzung der Leistungsempfänger per Gesetz), sondern mittelbar, so zum Beispiel durch die räumliche Verteilung infrastruktureller Einrichtungen [4] sowie technische oder personelle verwaltungsinterne Gegebenheiten zur Geltung. Verschiedene Untersuchungen lassen beispielsweise auf einen Zusammenhang zwischen der Sozial- und der Infrastruktur einzelner Stadtteile schliessen [5]. Dies kann im übrigen

---

1) Vgl. Skarpelis-Sperk, S.: a.a.O., S. 265 ff.
   In analogerweise muß auch gegebenenfalls die unterschiedliche Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen relativiert werden.

2) Vgl. dazu Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 93 f.

3) Vgl. ebenda, S. 94.

4) Vgl. etwa Siebert, H.: a.a.O., S. 42 ff.

5) Vgl. Herlyn, J., und U. Herlyn: Wohnverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1976, S. 105 ff.

durchaus in den Präferenzen der Bewohner begründet sein [1], und muß nicht eine bewußte oder unbewußte Diskriminierung von Bevölkerungsgruppen bedeuten. Wird die Kapazitätsgrenze der Leistungsabgabe erreicht, so treten ebenfalls Ausschlußwirkungen in Kraft, die mitunter eine willkürliche Verteilung der Nutzungsmöglichkeit nach sich ziehen können. Vermutlich haben Personen mit höherem gesellschaftlichen Status in diesen Fällen eher die Chance die öffentliche Leistung zu nutzen [2].

Zweifelsohne können die angeführten Kriterien (und andere mehr [3]) für eine unmittelbare und mittelbare Leistungszurechnung von Nutzen sein; ihre praktische Bedeutung differiert allerdings aus den genannten Gründen recht stark.

2. Die Bewertung von Leistungen im einzelnen

Die Erörterung möglicher Kriterien zur Leistungszurechnung läßt erkennen, daß eine Zurechnung öffentlicher Leistungen auf Leistungsempfänger sinnvollerweise mit Hilfe unterschiedlicher Kriterien durchgeführt werden sollte. Soziale Transfers manifestieren sich in monetären Größen, die Inanspruchnahme der Verkehrsinfrastruktur eher in Indikatoren wie gefahrene Streckenkilometer und die Unterhaltung und Vorhaltung der Leistungen einer öffentlichen Bibliothek kann zumindest näherungsweise den Bibliotheksbenutzern

---

1) Vgl. dazu Benson, C.S., und P.B. Lund: Neighborhood Distribution of Local Public Services, Berkeley 1969, insbesondere S. 93 ff.

2) Vgl. Siebert, H.: a.a.O., S. 47 und Skarpelis-Sperk, S.: a.a.O., S. 267.

3) Verschiedentlich wird vorgeschlagen, bei der Zurechnung öffentlicher Leistungen nach empfängerindifferenten und empfängerspezifischen Leistungen zu differenzieren. Vgl Henke, K.-D.: Öffentliche Ausgaben ..., a.a.O., S. 189. Diese Unterscheidung kann recht hilfreich sein. Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Zurechnung der Ausgaben innerhalb der Einzelpläne 0 und 1.

(nach Köpfen) zugerechnet werden. Andere öffentliche Leistungen, wie etwa die Gewährung inneren und äußeren Schutzes, scheinen kaum meß- und zurechenbar zu sein. Um Leistungen verschiedener Art zum Zwecke einer Untersuchung zusammenfassen zu können, müssen sie einheitlich bestimmt und bewertet werden. Ein allgemeiner einheitlicher Maßstab, der am ehesten geeignet scheint, unterschiedliche Größen auf den gleichen Nenner zu bringen, ist mit der monetären Bewertung dieser Größen, hier also der öffentlichen Leistungen, gegeben. Da in aller Regel zur Bewertung öffentlicher Leistungen kein irgendwie gearteter 'Marktpreis' herangezogen werden kann, muß man nach anderen Werten suchen, die eine monetäre Bestimmung der öffentlichen Leistungen ermöglichen. Unter der prinzipiellen Annahme, daß eine quantitative Bewertung aller öffentlichen Leistungen möglich sei [1], bieten sich als Alternative insbesondere die Bewertung öffentlicher Sachgüter und Dienstleistungen mit sogenannten Schattenpreisen, mit Kosten oder mit Ausgaben an. Dabei stellt die Bewertung einer öffentlichen Leistung zu Schattenpreisen ein Schätzverfahren dar, bei dem sich der Analytiker im wesentlichen auf die Charakteristika einer öffentlichen Leistung und auf die Art und Intensität der Bindungen stützt, die zum Marktsektor bestehen [2].

Für Fragen mit verteilungspolitischem Inhalt und für Fragen der Bewertung staatlicher Tätigkeiten hat die Bewertung öffentlicher Leistungen mit den Kosten ihrer Produktion oder mit den zur Leistungserstellung verausgabten Geldeinheiten den Nachteil, daß infolge unterschiedlicher Kostenintensität eine kostenorien-

---

1) Von dieser pragmatischen Annahme gehen letztlich alle Untersuchungen aus, die die staatlichen Aktivitäten messen bzw. bewerten wollen. Vgl. dazu Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 111.

2) Vgl. dazu Margolis, J.: Ökonomische Wertung durch Schattenpreise, in: Recktenwald, H.C. (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970, S. 127 ff., hier S. 134 ff.

tierte Bewertung öffentlicher Leistungen den Nutzen, der den Bürger aus der Tätigkeit des Staates zukommt, verfälscht. Daneben ist für die Staatstätigkeit die Leistungsabgabe oder noch besser der Beitrag zur Erfüllung gesteckter Ziele wichtig, und weniger die Kosten der Leistungen selbst.
Bei der Zurechnung von Kosten der Leistungen auf Leistungsempfänger können Kuppelproduktionen und Gemeinkostenanteile eine kostenrechnerisch 'richtige' Kostenaufteilung auf die diversen Leistungen erschweren oder verhindern. Und wenn Kosten und Ausgaben gleichgesetzt werden, sind Bedenken vorzubringen, die in der Regel mit dem zeitlichen Zusammenhang von Ausgaben und Kosten zusammenhängen [1].

IV. Zur Bestimmung öffentlicher Ausgaben

Ausgabenentscheidungen und damit der Finanzbedarf von öffentlichen Gebietskörperschaften können weder in jedem Fall noch in allen Einzelheiten objektiviert werden und werden im Grunde immer von politischen Entscheidungen abhängen [2].
Dies gilt auf kommunaler Ebene hauptsächlich für die sogenannten freien Selbstverwaltungsaufgaben; allerdings weniger für die sogenannten Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung und kaum für die Auftragsangelegenheiten, die den Kommunen von den staatlichen Oberverbänden übertragen werden. Im einzelnen ist es aber schwierig, im Rahmen von Vergleichen von Ausgaben verschiedener Kommunen, festzustellen, inwieweit Ausgaben als 'unabdingbar' oder 'unvermeidlich' im Rahmen der bestehenden Vorschriften angesehen werden müssen und inwieweit daher einzelnen Kommunen finanzielle

---

1) Vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt II. dieses Kapitels, insbesondere S. 106 f.

2) Vgl. Popitz, J.: Der zukünftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932, S. 12 ff. und 57 f.

Belastungen erwachsen, die bei anderen Kommunen nicht bestehen. Die Literatur zu den Kriterien kommunalen Finanzbedarfs beschäftigt sich seit Jahrzehnten mit diesem Problem; es werden verschiedene Kriterien diskutiert, die für den kommunalen Finanzbedarf von Bedeutung sind [1].

Das bedeutet für unser Thema, daß aus einem Vergleich von Ausgaben von Kommunen nicht schon auf den Finanzbedarf geschlossen werden kann; dazu müssen weitere Kriterien etwa zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur in den betreffenden Kommunen hinzugezogen werden [2]. Des weiteren ist aber auch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung von Bedeutung. Inwieweit die Forderung nach Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung im einzelnen realisiert wird, läßt sich jedoch ohne leistungsfähige Kostenrechnung nur unzureichend ausmachen.
Daneben existiert das Problem, also die nur bedingt gegebene Möglichkeit der Ermittlung des Ausgabenbedarfs einer Kommune, bei der Untersuchung von Möglichkeiten zur Anpassung kommunaler Leistungen (Ausgaben) an eine Änderung der Bevölkerungszahl oder -struktur, also im Rahmen unserer dynamischen Analyse. Dies wird dort an verschiedenen Stellen deutlich werden.

---

1) Vgl. dazu etwa Düker, R.: a.a.O., insbesondere S. 95 ff. und die dort angeführte Literatur und auch Elsner, H.: Die Gemeindegrößenklassenstaffel ..., a.a.O.

2) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 19 ff. und S. 90. In diesem Zusammenhang muß auch an die Bedeutung der Finanzlage (Einnahmen) einer Kommune für ihre tatsächlichen Ausgaben erinnert werden. Vgl. S. 87 in dieser Arbeit und auch Ehrlicher, W., u.a.: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 51, Hannover 1967, S. 41.

I. Begründung der Wahl

Von allen Großstädten in der Bundesrepublik Deutschland sah sich die Stadt Frankfurt am Main[1] mit am frühesten dem Phänomen der Stadt-Umland-Wanderung konfrontiert. Bereits im Jahre 1964 wies die Stadt trotz der hohen Zuwanderung von hauptsächlich ausländischen Arbeitnehmern und deren Familien einen negativen Wanderungssaldo auf, der auch nicht vom damaligen Geburtenüberschuß kompensiert wurde [2]. Die deutsche Bevölkerung der Stadt Frankfurt hatte bereits 1961 mit knapp 655.000 Personen ihr Maximum erreicht [3]. Abgesehen von geringfügigen Stabilisierungen um das Jahr 1970 herum, ist seitdem die Gesamtzahl der Einwohner (insbesondere deutscher Nationalität) ständig zurückgegangen.
Am Anfang des Jahres 1977 lebten, trotz zwischenzeitlich vorgenommenen Eingemeindungen, etwa 635.000 Personen in den Stadtgrenzen; darunter befanden sich etwa 110.000 Personen ausländischer Nationalität [4].
Der negative Wanderungssaldo der Stadt Frankfurt wurde sehr stark von innerregionalen Wanderungen bestimmt. So resultiert beispielsweise der Wanderungsverlust an deutscher Bevölkerung während der Jahre 1974-76 zu mehr als 85 % aus dem negativen Wanderungssaldo mit dem Umlandgebiet, d.h. mit den an die Stadt Frankfurt angrenzenden Kreisen [5].

---

1) Im folgenden auch als Frankfurt oder Ffm. bezeichnet

2) Vgl. Stadtflucht aus Frankfurt ?, a.a.O., S. 3.

3) Vgl. ebenda, S. 2.

4) Vgl. ebenda.

5) Von 18.656 deutschen Einwohnern, die per Saldo von 1974-76 die Stadt Frankfurt verließen, wanderten per Saldo 16.268 in Gemeinden in den an die (kreisfreie) Stadt Frankfurt angrenzenden Kreisen ab. Vgl. Stadtflucht aus Frankfurt ?, a.a.O., S. 10.

Neben der in der Region Frankfurt besonders stark ausgeprägten Stadt-Umland-Wanderung [1], gab es noch andere Gründe, die zum Teil auch als Ursache der Wanderungsbewegungen angesehen werden müssen, Frankfurt für eine Untersuchung der finanziellen Wirkungen der Stadt-Umland-Wanderung in der Bundesrepublik Deutschland zu wählen.

Erstens: Die Stadt Frankfurt liegt in einer der am stärksten verdichteten Regionen der Bundesrepublik. Unter den Städten von 500.000 bis zu einer Million Einwohnern wies Frankfurt hinter einigen im Ruhrgebiet gelegenen Städten im Jahre 1976 mit 2.864 Einwohnern je Quadratkilometer 313 Einwohner je Quadratkilometer oder 12 % Einwohner je Quadratkilometer mehr auf als der Durchschnitt aller Städte mit 500.000 bis zu einer Million Einwohnern [2]. Wird die Verdichtung als Einwohner plus Arbeitsplätze pro Hektar definiert, so liegt Frankfurt mit 51 (Einheiten) nach München an der zweiten Stelle in der Reihenfolge der bundesdeutschen Großstädte [3]. Und bezieht man die Zahl der Arbeitsplätze auf 100 Einwohner, so nimmt die Stadt Frankfurt mit 85 (Einheiten) den Spitzenplatz unter allen bundesdeutschen Großstädten ein [4].

Zweitens: Der aus gesellschaftlichen und ökonomischen Gründen weitgehend vorgegebene Erweiterungsbedarf an Wohnraum kann innerhalb der Stadtgrenzen Frankfurts kaum mehr befriedigt werden, da das Stadtgebiet bereits weitgehend besiedelt ist [5].

Drittens: Die Stadt Frankfurt beherbergt einen hohen Prozentsatz hochmobiler und unsteter Übergangs- und

---

1) Neben der Stadt Frankfurt haben vor allem die Städte Stuttgart und Düsseldorf in den letzten Jahren durch Wanderungsbewegungen viele Einwohner verloren. Vgl. Stadtflucht aus Frankfurt ?, a.a.O., S. 15.

2) Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 63. Jg., 1976, S. 26 f. und eigene Berechnungen.

3) Vgl. Stadtflucht aus Frankfurt ?, a.a.O., S. 15.

4) Vgl. ebenda.

5) Vgl. ebenda.

Durchgangsbevölkerung, die regelmäßig nur für kurze Zeit dort wohnen bleibt [1]. Dieses Charakteristikum 'moderner' Großstadtverhältnisse ist zwar auch in anderen bundesdeutschen Großstädten zu beobachten, die hohe Erwerbszentralität von Frankfurt (also die hohe Zahl von Arbeitsplätzen bezogen auf 100 Einwohner), deutet jedoch darauf hin, daß dieses Phänomen in der Stadt Frankfurt besonders stark ausgeprägt ist. Viertens: Die ausgeprägte City-Funktion Frankfurts und die verhältnismäßig große Zahl der täglichen Einpendler [2] tragen stark zur Belastung der Umweltbedingungen in der Kernstadt bei. Die Belastung des Wohnumfeldes wird von den Einwohnern der Kernstadt in zunehmenden Maße nicht mehr akzeptiert. Sie versuchen, der Belastung durch die Abwanderung ins Umland zu entgehen [3].
Fünftens: Der Anteil der Einwohner ausländischer Nationalität liegt in der Stadt Frankfurt über vergleichbaren Werten in anderen bundesdeutschen Großstädten [4]. Diese Mitbürger spielen in der Bundesrepublik nicht selten eine ähnliche Rolle wie rassische Minoritäten, also insbesondere Neger und Puertorikaner, in den Kernstädten in den Vereinigten Staaten von Amerika [5]. Diese fünf Merkmale haben Parallelen in vielen Kernstädten der Vereinigten Staaten von Amerika in den frühen sechziger Jahren [6].

---

1) Vgl. Stadtflucht aus Frankfurt ?, a.a.O., S. 10.

2) Nach Elsners Zentralitätsmaß nimmt die Stadt Frankfurt mit einem Wert von 152 einen Spitzenplatz unter den bundesdeutschen Großstädten ein. Vgl. Elsner, H.: Die Gemeindegrößenklassenstaffel ..., a.a.O., S. 223 (Übersicht 1, IV.).

3) Vgl. dazu etwa Hausmann, B.: a.a.O.

4) Der Anteil der Personen mit ausländischer Nationalität beträgt in Frankfurt etwa 18 %. Von den Städten in der Bundesrepublik mit mehr als 100.000 Einwohnern wurde dieser Wert 1976 von keiner Stadt übertroffen. Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 64. Jg., 1977, S. 24 ff.

5) Vgl. dazu Pfeiffer, U.: Werden unsere ...,a.a.O., Todt, H.: a.a.O., S. 41 oder Dechamps, B.: Die Türken sind da, in: Bilder und Zeiten, Beilage der FAZ, Nr. 93 vom 21.4.1979.

6) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 26 ff.

II. Methodische Vorbemerkungen und Datengrundlage der Untersuchung

A. Abgrenzung der Basissektoren und Basiseinheiten für die Zurechnung von Ausgaben und Einnahmen

Im Gegensatz zu vielen verteilungspolitisch orientierten Analysen, die die privaten Haushalte als kleinste Basiseinheit der Zurechnung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen wählen, werden wir unsere Analyse (in Teilen wo private Haushalte Grundlage der Zurechnung von Ausgaben und Einnahmen sind) auf Individuen ausrichten [1]. Denn die spezielle Fragestellung legt eine Disaggregation der nach Zahl und Strukturmerkmalen ihrer Mitglieder inhomogenen privaten Haushalte nahe, mitunter scheint eine solche Disaggregation sogar unverzichtbar. Es dürfte nicht das gleiche sein und auch nicht die gleichen finanziellen Wirkungen nach sich ziehen, wenn ein Ein- oder ein Vierpersonen-Haushalt aus der Kernstadt in das Umland abwandert. Und beim Vergleich von zwei Vierpersonen-Haushalten sind je nach Altersstruktur, nach der Höhe des Einkommens und nach der Zahl der erwerbstätigen Haushaltsmitglieder unterschiedliche Wirkungen auf die finanzielle Situation der Kernstadt zu erwarten [2].

Da öffentliche Leistungen auch in erheblichem Umfang privaten Unternehmen zugute kommen und dort ceteris paribus zu Kosteneinsparungen bzw. Produktivitätssteigerungen führen, werden auch diese Einheiten als Leistungsempfänger herangezogen [3]. Da Unternehmen als

---

1) Diesem analytischen Ansatz gibt auch Hesse prinzipiell den Vorzug. Vgl. Hesse, G.: a.a.O., S. 15.

2) Die gleiche Überlegung trifft auch für die speziellen Analysen zur Distribution öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zu, die auf der Basis von haushaltsspezifischen Größen durchgeführt werden.

3) Vgl. etwa Smith, R.S.: a.a.O. und ferner auch Siebert, H.: a.a.O., S. 51 ff.

solche jedoch keinen Nutzen aus diesen Leistungen ziehen können, wird regelmäßig der aus der öffentlichen Leistung resultierende geldwerte Vorteil auf die Unternehmenseigner oder auf andere mit dem Unternehmen auf verschiedene Weise verbundene Personen umgelegt. Andere Untersuchungen verzichten auf die Einbeziehung der den Unternehmen zufließenden öffentlichen Leistungen oder schlagen direkte monetäre Zuweisungen an Unternehmen nach unterschiedlichen Merkmalen den privaten Haushalten zu [1]. Auch dort kommt also eine rein personenorientierte Analyse zustande.

Unsere spezifische Fragestellung hat in diesem Zusammenhang zweierlei zu beachten. Erstens: Wir führen eine kleinräumige Analyse durch, bei der weniger distributionspolitisch relevante Aktivitäten öffentlicher Gebietskörperschaften im Vordergrund stehen als vielmehr die Frage, wie Wanderungen natürlicher Personen oder die Verlagerung von Unternehmensstandorten und Arbeitsstätten sich auf die Finanzen der Kernstadt auswirken. Da private Unternehmen nicht nur Vorteile aus öffentlichen, hier kommunalen Leistungen erlangen, sondern auch direkt (oder indirekt) in erheblichem Umfang zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen [2] und insofern mit einer Standortverlagerung unter Umständen auch bedeutsame Einnahmenverluste der Kernstadt verbunden sind, ist es unerläßlich, Unternehmen als zweiten Basissektor [3] in die Analyse einzubeziehen.
Zweitens: Die hauptsächlich im Rahmen der statischen

---

1) Vgl. etwa Hake, W.: a.a.O., S. 105 ff. und Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 180 ff.

2) Entscheidend ist dabei nicht, ob die Unternehmen bestimmte öffentliche Abgaben selbst tragen oder ob ihnen eine Weiterwälzung gelingt, sondern, daß sich aus ihrer Existenz und Tätigkeiten Abgaben begründen, die sie an öffentliche Körperschaften, in diesem Zusammenhang insbesondere an Kommunen, abzuführen haben. Vgl. dazu die Ausführungen im folgenden Abschnitt B (S. 141 f.).

3) Vgl. dazu auch S. 100 f.

Analyse zu erörternde Problemstellung erfordert die Erfassung und Einbeziehung der vielfältigen Verflechtungen und finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen (privaten und öffentlichen) Wirtschaftseinheiten in der Kernstadt und (privaten und öffentlichen) Wirtschaftseinheiten in den übrigen kommunalen Einheiten des Agglomerationsraumes.
Nun wird jedoch diese Analyse quasi 'aus der Sicht der Kernstadt' durchgeführt, denn es werden die kernstädtischen Ausgaben und Einnahmen untersucht. Daher werden die öffentlichen Wirtschaftseinheiten im Umlandgebiet der Kernstadt nur insoweit in die Betrachtung einbezogen wie direkte finanzwirtschaftliche Beziehungen (etwa durch Umlagen oder Zuweisungen) zwischen den Kommunen bestehen. Von größerer Bedeutung sind Fälle wo kernstädtische Ausgaben Umlandbewohnern zugute kommen oder Abgaben, die die Kernstadt erhebt, diese belasten. Des weiteren ist auch zu berücksichtigen, daß kernstädtische Einwohner öffentliche Einrichtungen im Umlandgebiet benutzen. Im Basissektor "Umland" werden diese Beziehungen und Leistungsspillovers erfaßt [1].

Die Basissektoren müssen nach bestimmten Merkmalen strukturiert werden. Die Kriterien, die dazu herangezogen werden, haben sich am Ziel der Untersuchung zu orientieren. Sie müssen also den mit den Verlagerungsprozessen einhergehenden finanziellen Wirkungen Rechnung tragen.
Geeignetes Kriterium zur Differenzierung der Einwohnerschaft der Kernstadt scheint unter diesem Aspekt das Einkommen zu sein. Des weiteren untergliedern wir im folgenden die kernstädtische Einwohnerschaft nach dem Alter, da die Anforderungen an öffentliche Leistungen insbesondere altersspezifische Besonderheiten aufweisen. In Tabelle 1 ist die nach diesen Kriterien strukturierte Einwohnerschaft der Stadt Frankfurt für den Stichtag 1.1.1977 ausgewiesen, wie sie als

---

1) Zur näheren Abgrenzung des Basissektors Umland siehe die Ausführungen auf S. 137 ff.

Grundlage der folgenden Untersuchung verwandt wird [1].
Als Nettoeinkommen sind die Werte ausgewiesen, die Kernstadtbewohner im Rahmen der als Grundlage der Tabelle 1 dienenden Umfrage zur Wohnungs- und Bevölkerungsstruktur im Raum Frankfurt am Main angaben [2].
Das Nettoeinkommen ist demnach als Summe aller durch die Beziehung zum privaten Sektor erzielten Einnahmen abzüglich der Abführungen an die Sozialversicherung und der direkten Steuern und zuzüglich den Sozialtransfers zu sehen. Es ist das monatliche Nettoeinkommen eines erwachsenen Einwohners angegeben.

Tabelle 1: Struktur der Einwohnerschaft der Stadt Frankfurt nach Alter und monatlichem Nettoeinkommen der Individuen zum 1.1.1977 (Basiseinheiten)

Alter:	0 bis unter 6 Jahre	6 bis unter 18 Jahre
monatliches Nettoeinkommen	-	-
Zahl (in Tsd.)	32	84

Alter:	18 bis unter 60 Jahre						
monatliches Nettoeinkommen	unter 500	500 bis <800	800 bis <1200	1200 bis <1800	1800 bis <2500	2500 bis <5000	mehr als 5000 DM
Zahl (in Tsd.)	28	60	119	97	60	6	3

Alter:	60 Jahre und älter						
monatliches Nettoeinkommen	unter 500	500 bis <800	800 bis <1200	1200 bis <1800	1800 bis <2500	2500 bis <5000	mehr als 5000 DM
Zahl (in Tsd.)	12	22	49	30	25	4	0

Quelle: Berechnungen im Anhang 2.

---

1) Zur Ermittlung der Werte vergleiche im einzelnen Anhang 2.

2) Vgl. dazu ebenfalls im einzelnen Anhang 2.

Die in der Stadt Frankfurt ansässigen Unternehmen werden nach Maßgabe der in der amtlichen Statistik verwandten Gliederung in zehn Wirtschaftsabteilungen gegliedert.
Für die Zurechnung kommunaler Ausgaben und Einnahmen kommt der Beschäftigtenzahl in den einzelnen Wirtschaftsbereichen wesentliche Bedeutung zu. Die Beschäftigtenzahl hat große Bedeutung bei der Zurechnung kommunaler Ausgaben etwa im Bereich des Verkehrswesens; weniger dagegen bei anderen kommunalen Leistungen, wie etwa beim Schutz von Vermögenswerten. Die Einnahmen, worunter in der Hauptsache die Steuereinnahmen der Stadt zu verstehen sind, knüpfen bei der Lohnsummensteuer direkt an der Beschäftigtenzahl an. Die Gewerbesteuer bemißt sich hauptsächlich nach dem Gewerbeertrag, der mit der Beschäftigtenzahl nicht eng korreliert ist. Die Grundsteuer bemißt sich nach Einheitswerten, die sich am Grund- und Gebäudevermögen orientieren.
Es wäre sinnvoll, auch diese monetären Indikatoren zur Analyse der Einnahmenseite des kernstädtischen Haushalts heranzuziehen. Leider stehen derartige Daten (aus verschiedenen Gründen) nur in Ausnahmefällen zur Verfügung, so daß sich im folgenden die Zurechnung kommunaler Ausgaben und Einnahmen auf den Unternehmenssektor hauptsächlich an der Zahl der Beschäftigten orientieren muß[1]. Tabelle 2 auf S. 136 weist die Zahl der Beschäftigten in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen aus.
Den Wirtschaftsabteilungen (im folgenden auch Wirtschaftszweige, -sektoren oder Branchen genannt) 8 und 9 wird keine Sonderstellung eingeräumt. Obwohl insbesondere in der Wirtschaftsabteilung 9 Gebietskörperschaften und Sozialversicherung Leistungen produziert werden, die (zum Teil) den anderen Wirtschaftsabteilungen zugerechnet werden müssten, wird sich andererseits

---

1) So standen beispielsweise keine Daten über die Kapitalausstattung oder die Umsätze der in der Stadt Frankfurt ansässigen Unternehmen zur Verfügung.

eine adäquate Zurechnung bestimmter öffentlicher Leistungen (etwa im Verkehrssektor) an der Zahl der Beschäftigten in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen orientieren müssen. Dabei ist die Art der Tätigkeit im einzelnen ohne Belang. Zu berücksichtigen ist dagegen, daß die Gebietskörperschaften oder Einrichtungen und Betriebe ohne Erwerbscharakter bei einigen Steuern von der Steuerpflicht befreit sind. Im Rahmen der Zurechnung der Einnahmen nach Beschäftigten sind daher die Wirtschaftsabteilungen 8 und 9 teilweise (oder vollständig) auszuklammern.

Tabelle 2: Struktur des Unternehmenssektors in der Stadt Frankfurt nach der Zahl der Beschäftigten in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen 1977/78

Wirtschaftsabteilungen (Basiseinheiten) Kennzahl	Bezeichnung	Zahl der Beschäftigten
0	Gewerbliche Landwirtschaft	751
1	Energie- und Wasserversorgung	4.294
2	Verarbeitendes Gewerbe	129.697
3	Baugewerbe	27.848
4	Handel	83.733
5	Verkehr, Nachrichtenübermittlung	68.896
6	Kreditinstitute, Versicherungen	42.776
7	Dienstleistungen	77.575
8	Organisationen ohne Erwerbscharakter	19.050
9	Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	51.165

Quelle: Arbeitsstättenzählung 1977/78 im Gebiet des Umland-Verbandes Frankfurt am Main, Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung, Tabelle 1, bislang unveröffentlichtes Material.

Der Basissektor Umland wird nicht weiter untergliedert. Unter dieser Rubrik veranschlagen wir alle Beziehungen

zwischen privaten und öffentlichen Wirtschaftseinheiten in der Kernstadt und solchen im Umlandgebiet, die sich im kernstädtischen Haushalt niederschlagen - es sei denn, sie werden im Rahmen von Finanzausgleichsregelungen berücksichtigt.

Damit wird als Umland die geographische Region aufgefaßt in der Personen leben und Unternehmen angesiedelt sind, die relativ stetige Beziehungen zu den Wirtschaftseinheiten in der Kernstadt Frankfurt unterhalten oder für die realistische Möglichkeiten bestehen, ständig und ohne zu großen Kostenaufwand die Kernstadt aufzusuchen und dabei Leistungen der Kernstadt in Anspruch zu nehmen [1]. Konkret zählen zu den im Basissektor Umland erfassten Wirtschaftseinheiten Personen, die aus der Umgebung Frankfurt in die Kernstadt einpendeln, um einer Beschäftigung nachzugehen, Einkäufe zu tätigen, Veranstaltungen zu besuchen, zentralörtliche Einrichtungen, Gaststätten oder Bekannte aufzusuchen usw. Nicht dazu zählen in- oder ausländische Touristen und Reisegruppen oder Kongreßbesucher und Personen, die sich kurzfristig (etwa aus beruflichen Gründen) für wenige Stunden in der Stadt Frankfurt aufhalten und ihren gewöhnlichen Wohn- und Arbeitsplatz nicht im geographischen Umlandgebiet Frankfurts haben. Zu den Wirtschaftseinheiten des Umlandes zählen ferner im Umland ansässige Unternehmen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand, die von Versorgungsbetrieben Leistungen beziehen, bei denen die Kernstadt Frankfurt potentielle Fehlbeträge

---

1) Wenn wir uns auch aus prinzipiellen Gründen gegen die Verwendung des Verfügungsmachtkonzepts im Rahmen distributionspolitischer Analysen ausgesprochen haben, so muß doch bei der folgenden Analyse der Verteilung kernstädtischer Leistungen in Einzelfällen die potentielle Möglichkeit der Nutzung kernstädtischer Leistungen in die Analyse einbezogen werden. Vgl. dazu auch Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 117 und 121, wo insbesondere auf die Standortvorteile des Umlandes wegen kernstädtischen Leistungen hingewiesen wird. Siehe dazu auch die Übersicht A auf S. 77.

ausgleichen muß, nicht dagegen Unternehmen, die nur in Liefer- und/oder Absatzbeziehungen zu den in der Stadt Frankfurt ansässigen Unternehmen oder Einwohnern stehen.

Die aus verschiedenen Gründen zustande kommenden interregionalen Interaktionen, die sich außer in dem wechselseitigen Import und Export bestimmter Konsum- und Investitionsgüter über die Stadtgrenzen auch in Faktorwanderungen und Einkommensübertragungen zwischen verschiedenen Regionen niederschlagen, haben vermutlich eine nicht unerhebliche Bedeutung für die sozioökonomische Entwicklung einer Stadt [1]. In einer Untersuchung zu den finanzwirtschaftlichen Wirkungen kleinräumiger Verlagerungsprozesse können und brauchen sie nur partiell einbezogen werden. Denn teils sind sie für die Problemstellung nicht relevant [2], teils entziehen sie sich dem Einflußbereich kommunaler Entscheidungsgremien. Die wenig befriedigenden theoretischen Erklärungsansätze zur Stadtentwicklung und zur Bedeutung interregionaler Interaktionen sowie die mit Mängeln behaftete Datenbasis erlauben keine Einbindung gesamtwirtschaftlicher und interregionaler Beziehungen [3].

Ausgaben der Kernstadt, von denen kernstädtische Entscheidungsgremien sich mittelfristig positive Wirkungen auf die (finanzwirtschaftliche) Situation der Kernstadt versprechen [4], werden (wie auch die auf derartige Bemühungen zurückzuführenden Einnahmen) den Wirtschaftseinheiten in der Kernstadt zugerechnet, da diese letztlich daraus einen Vorteil ziehen.

---

1) Vgl. dazu Heuer, H.: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren ..., a.a.O., S. 36 f. und 43 ff.

2) Vgl. dazu den folgenden Abschnitt B.

3) Vgl. dazu Heuer, H.: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren ..., a.a.O., S. 43 ff. und Übersicht A auf S. 77, sowie S. 97

4) Man denke etwa an Ausgaben zur Fremdenverkehrswerbung oder zur Steigerung der Attraktivität der Stadt Frankfurt am Main als Messe- und Kongressort.

Die Bedeutung von Finanzausgleichszahlungen zur Abgeltung der von den Wirtschaftseinheiten im Umland der Kernstadt verursachten Kosten ist kaum exakt zu quantifizieren, da die empirischen Erkenntnisse bezüglich Art und Ausmaß kleinräumiger Leistungsspillovers zu gering sind. Mitunter wird der Standpunkt vertreten, daß viele qualitative Beziehungen kaum zu quantifizieren sind [1].
Die dem Umland im einzelnen trotz bestehenden finanzausgleichsrechtlichen Regelungen im folgenden zugerechneten Ausgaben wurden teils nach Kostenanalysen und teils nach überschlägigen Schätzungen des quantitativen Effekts festgelegt. Dabei werden die Belastungen von Gemeinden im Umlandgebiet der Kernstadt 'saldiert', die durch die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen durch private Wirtschaftseinheiten der Kernstadt zustande gekommen sind.
Von Bedeutung sind finanzausgleichsrechtliche Regelungen im Rahmen des Schullastenausgleichs, im Krankenhauswesen und auch im Verkehrssektor. Sie beruhen insbesondere auf den Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes des Landes Hessen.
Ohne den Erörterungen im Einzelfall an dieser Stelle vorgreifen zu wollen, sei festgestellt, daß die dem Umlandsektor zugerechneten Ausgabenanteile sich erklären können

- aus in den Ausgleichsregelungen nur ungenügend berücksichtigten Vorteilen des Umlandes aus kernstädtischen Leistungen (Beispiele: Nahverkehr, kulturelle Einrichtungen u.ä.),
- aus sogenannten intangiblen Vorteilen des Umlandes, die sich einer Messung entziehen [2], und
- aus einer den meisten Ausgleichsregelungen innewohnenden Schwerfälligkeit, die die aktuelle Entwicklung nur mit zeitlichen Verzögerungen berücksichtigt.

---

1) Gleichwohl müssen allfällige Ausgleichsregelungen quantitativ gefaßt werden.

2) So ist sicherlich die Attraktivität des Umlandes zum Teil durch die Nähe der Kernstadt mit ihrem vielfältigen Angebot von öffentlichen Leistungen bedingt. Vgl. dazu Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 98.

Die Übersicht C soll die in die Untersuchung einbezogenen finanzwirtschaftlich für die Kernstadt bedeutsamen Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Wirtschaftseinheiten im Ballungsgebiet Frankfurt illustrieren.

<u>Übersicht C</u> Finanzwirtschaftlich bedeutsame Beziehungen im Ballungsgebiet Frankfurt

Analyse von Ausgaben und Einnahmen der Kernstadt (kernstädtischer Haushalt)

(Zurechnung von Einnahmen und Ausgaben der Kernstadt)

(Umlagen)

1)

Einwohner der Kernstadt

Unternehmen in der Kernstadt

Umland

private | öffentliche Wirtschaftseinheiten

(Berufspendler)

(Einkaufsbeziehungen etc.)

(Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen)

Legende:

[Rahmen]	Basissektoren
———	direkte finanzwirtschaftliche Beziehungen
- - - - -	berücksichtigte Beeinflußung direkter finanzwirtschaftlicher Beziehungen
(.....)	Beispiele

1) Innerhalb dieses Stroms spielen finanzausgleichsrechtliche Regelungen eine Rolle. Es wird versucht, die Wirkungen dieser Regelungen in die Untersuchung einzubeziehen.

B. Besondere Inzidenzprobleme im Rahmen der Untersuchung

Bei der distributiven Fragestellung interessiert letztlich weniger, wem öffentliche Leistungen direkt zukommen bzw. wer die Einnahmen der öffentlichen Gebietskörperschaften unmittelbar zahlt, als vielmehr, bei wem letztlich (nach allfälligen Überwälzungen) der Nutzen der öffentlichen Leistung verbleibt und wer die Last aus der an die öffentliche Hand abgeführten Mittel, also insbesondere die Steuerlast, trägt. Für unsere Fragestellung hat diese Thematik nur mittelbare Bedeutung.
Denn im Rahmen der kommunalen Ausgabengebarung ist eher von Interesse, welche Mittel für einzelne Wirtschaftssubjekte aufgewandt werden und weniger, ob der Vorteil aus der Inanspruchnahme öffentlicher (örtlicher) Leistungen im einzelnen weitergegeben wird [1].
Und im Rahmen der Inzidenz öffentlicher Einnahmen ist im Zusammenhang mit der Abwanderung von Einwohnern und der Standortverlagerung von Unternehmen für die städtischen Entscheidungsgremien weniger von Interesse, bei wem sich die Abgabenlast mindert, als vielmehr, welche Einnahmen nun ausfallen [2].
Dies ändert sich allerdings dann, wenn die Kommune Einnahmen und Ausgaben als teleologische Instrumente zur Beeinflussung von Verlagerungsprozessen einsetzen will. In diesem Fall wäre es wichtig zu wissen,
- wo sich Einnahmelaständerungen letztlich auswirken,
- bei wem die Vorteile (zusätzlicher oder anderer) öffentlicher Ausgaben letztlich verbleiben
- und auch, ob sich die Betroffenen bzw. Angesprochenen der Wirkungen allfälliger Maßnahmen bewußt sind und ob mit (aus kernstädtischer Sicht) positiven Reaktionen auf bestimmte Maßnahmen gerechnet werden darf.

Hier interessiert also, ob bestimmte Maßnahmen ange-

---

1) Vgl. dazu auch im Rahmen einer ähnlichen Fragestellung Grüske, K.-D.: a.a.O., S. 15 f.

2) Dabei müssen freilich Faktoren wie etwa die Abhängigkeit der Gewerbesteuerzahlungen bestimmter Branchen von der kleinräumigen Nachfrage Beachtung finden.

zeigt sind und welche Wirkungen daraus erwartet werden dürfen [1]. Derartige Inzidenzaspekte sind sehr komplex. Sie werden im siebten Kapitel, wenn Maßnahmen zur Verbesserung der Lage in Kernstädten diskutiert werden, verschiedentlich noch zu erörtern sein.

C. Ermittlung der auf Basissektoren und -einheiten zuzurechnenden Ausgaben und Einnahmen der Kernstadt Frankfurt

Es gibt gute Gründe, die dafür sprechen, eine Untersuchung zur finanzwirtschaftlichen Bedeutung kleinräumiger Verlagerungsprozesse, soweit es die Untersuchung der Verteilung kernstädtischer Leistungen auf Leistungsempfänger und der Möglichkeit zum Leistungsabbau bei rückläufigen Bevölkerungszahlen betrifft, auf Kostengrößen aufzubauen [2]. Die zur Verfügung stehenden Daten erlauben ein derartiges Vorgehen jedoch nicht, so daß wir gezwungen sind, die Untersuchung auf Ausgaben zu gründen.
Auf der Einnahmenseite sind die tatsächlichen Einnahmen die für die Untersuchung relevanten Größen.

Der Ermittlung der Ausgaben der Kernstadt Frankfurt liegen Daten aus den Haushaltsplänen der Jahre 1963 bis 1977 zugrunde [3].
Der Einzelplan 9 Allgemeine Finanzwirtschaft wird nicht in die Betrachtung einbezogen, da er quasi spiegelbildlich zu den anderen Einzelplänen 0 bis 8 des Haushaltsplans zu sehen ist und dem 'Rechnungsausgleich' dient, ohne daß aus ihm neue Erkenntnisse zur Leistungsverteilung abgeleitet werden können.
Die Aktivitäten der kernstädtischen Organisationseinheiten werden sowohl im Verwaltungshaushalt als

---

1) Zur Bedeutung der Inzidenz öffentlichen Ausgaben im Rahmen einer regionalpolitischen Strategie vgl. Henke, K.-D.: Methodische Probleme .., a.a.O., S. 45ff.

2) Vgl. dazu S. 105 ff.

3) Die Verfasser der GEWOS-Studie gründen ihre Analyse auf die GFR-Bögen (Gemeindefinanzrechnungsstatistik) Vgl. GEWOS GmbH: a.a.O., S. 46. Derartige Unterlagen standen für diese Arbeit nicht zur Verfügung.

auch im Vermögenshaushalt in der Abgrenzung des Haushaltsplans analysiert. Dies geschieht aus folgenden Gründen:

- Die Notwendigkeit von Umgruppierungen, Umstellungen oder Neuabgrenzungen entfällt, so daß erschwerende Interpretationen entfallen.
- Umgruppierungen würden die erforderlichen verwaltungsinternen Gespräche erschweren, da den Gesprächspartnern regelmäßig die haushaltsplanmäßige Abgrenzung der betreffenden Abschnitte und Unterabschnitte bekannt ist.
- Andere Analysen haben ebenfalls diese Abgrenzung gewählt, so daß etwaige Vergleiche möglich werden.

Die Ausgaben, die zugerechnet werden müssen [1], ergeben sich aus den in den Haushalten ausgewiesenen Ausgaben, die um Einnahmen vermindert werden, welche der "direkten" Finanzierung einzelner Ausgaben dienen. Zu diesen Einnahmen zählen hauptsächlich spezielle Zuweisungen (im Vermögenshaushalt) und Leistungsentgelte, also insbesondere Gebühren und Beiträge. Bei den mit Gebühren und Beiträgen finanzierten öffentlichen Leistungen fehlen sehr oft Angaben über das 'Benutzerprofil', so daß wir in den betreffenden Leistungsbereichen die entsprechenden Einnahmen von den Ausgaben abgesetzt haben und nur die verbleibende Saldogröße auf die vermuteten oder bekannten Leistungsempfänger verteilen. Des weiteren sind Kostenerstattungen und ähnlich gelagerte einnahmenwirksame Fälle von den Ausgaben, die der Ermittlung der Ausgabenverteilung zugrunde liegen, abgesetzt worden. Ähnlich wie bei den speziellen Zuweisungen auch, schien hier eine Zurechnung auf Basiseinheiten bzw. -sektoren nicht möglich. Die speziellen Zuweisungen wurden freilich bei der Abschätzung der Wirkungen finanzausgleichsrechtlicher Regelungen berücksichtigt. Darüber hinaus sind die Rechnungsergebnisse von allen internen Transaktionen, wie der Verrechnung kalkulatorischer Einnahmen und Ausgaben oder die Begebung und

---

1) Im folgenden auch einfach als Ausgaben bezeichnet. Sofern mit Ausgaben die Gesamtheit der in Haushaltsplänen, in Einzelplänen oder in Unterabschnitten ausgewiesenen Ausgaben gemeint ist, geht dies aus dem Text hervor.

 Verzinsung innerer Darlehen, bereinigt worden [1].

Um nicht eine mehr oder minder zufällige Ausgabenstruktur zu erfassen, basiert unsere Analyse und Zurechnung der kernstädtischen Ausgaben nicht auf den Ausgaben eines Haushaltsjahres. Die Ausgaben im Verwaltungshaushalt ergeben sich aus der Summe der Ausgaben für die Jahre 1975 und 1977 in den einzelnen Unterabschnitten. Der Summenwert wird um 10 % erhöht, um bei den Werten für 1975 die Preisentwicklung bis 1977 zu berücksichtigen. Der sich daraus ergebende Wert wird durch 2 (Jahre) dividiert [2]. Die Ermittlung der Ausgaben im Vermögenshaushalt, in dem in den einzelnen Unterabschnitten nicht selten einmalige Ausgaben (zum Teil für Großprojekte) auftreten, beruht aus eben diesen Gründen auf den Ausgaben in den Jahren 1968 bis 1977. Ausgaben für den Bau der Stadt-Bahn (U-Bahn) werden ab dem Zeitpunkt einbezogen, an dem mit dem Projekt begonnen wurde, also seit dem Jahre 1963 [3]. Die in der Vergangenheit getätigten Ausgaben müssen ebenfalls auf der Basis des Jahres 1977 aktualisiert werden, damit die inflationsbedingte Ausgabenentwicklung berücksichtigt wird und vergleichbare Ausgabenwerte zusammengefaßt und untersucht werden. Die Änderung der Haushaltssystematik im Jahre 1973 erfordert bei der Ermittlung der vermögenswirksamen Ausgaben verschiedene Umstellungen und Bereinigungen. Diese, wie auch andere Ein-

---

1) Dies konnte nur insoweit erfolgen, als es aus den Angaben in den verschiedenen Haushaltsplänen ersichtlich war. Trotz umfangreicher Vorschriften zur Form und Gestaltung kommunaler Haushaltspläne bestehen offenbar bestimmte "Freiräume" für den Ausweis bestimmter Transaktionen. Siehe dazu auch die Ausführungen im Anhang 3.

2) Vgl. dazu im einzelnen Anhang 3, insbesondere Abbildung 2, Spalte (2) bis (6), auf S. 336.

3) Die Verfasser der GEWOS-Studie versuchen dieses Problem so zu lösen, daß verschiedene Aufgabengruppen zusammengefaßt werden, wobei unterstellt wird, daß der beschriebene Effekt sich durch die Summierung verschiedener Aufgabenpositionen aufhebt. Vgl. GEWOS GmbH: a.a.O., S. 49.

zelheiten der Ermittlung der zuzurechnenden Ausgaben, werden detailliert im Anhang 3 beschrieben.
Die Berechnung der zuzurechnenden Ausgaben führt für die Einzelpläne 0 bis 8 zu den in der Tabelle 3 ausgewiesenen Werten. Dies sind also quasi durchschnittliche jährliche Ausgaben auf der Basis des Jahres 1977.

Tabelle 3 Ausgaben innerhalb der Einzelpläne 0 - 8

Einzelplan		Ausgaben (in Mill. DM)
0	Allgemeine Verwaltung	147
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	97
2	Schulen	126,5
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	143,4
4	Soziale Sicherung	296
5	Gesundheit, Sport, Erholung	83,7
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	229
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	39,9
8	Wirtschaftliche Unternehmen etc.	68,6
		1.231,1

Für die detaillierte Analyse der Einnahmenwirkungen der Verlagerungsprozesse sind diejenigen Einnahmearten von besonderer Bedeutung, die

- unmittelbar von Verlagerungsprozessen berührt werden,
- einen bestimmenden Einfluß auf die kommunale Finanzkraft ausüben,
- ohne direkte, zurechenbare Gegenleistungen der Kommune erhoben werden und
- von der Kommune eigenverantwortlich und in eigener Entscheidung verwendet werden können [1]

1) Vgl. dazu auch Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel, a.a.O.

Insbesondere im Rahmen der dynamischen Analyse liegt eine Aufspaltung sich überlagernder Wirkungen nahe; dies könnte beispielsweise für die Einnahmenseite dreigeteilt in einer Erfassung von Verlagerungsprozessen, Flächenwirkungen und Einnahmenwirkungen geschehen [1]. Dies läßt sich wegen der mangelhaften Datenlage in dieser Arbeit nicht realisieren. Die geplante Saldierung von Ausgaben und Einnahmen der Stadt Frankfurt bei den drei Basissektoren bzw. für einzelne Basiseinheiten innerhalb von Basissektoren bringt die Notwendigkeit mit sich, bei der Einnahmenanalyse die gleiche Einteilung der Basiseinheiten zu wählen wie bei der Untersuchung der Verteilung der öffentlichen Ausgaben. Ferner sollen die zuzurechnenden Einnahmen die gleiche Höhe wie die (zuzurechnenden) Ausgaben aufweisen. Dies hat den Vorteil, daß die Saldierung der Ergebnisse der Ausgaben- und Einnahmenverteilung in der Quersumme Null ergibt, so daß also "Vorteile" bestimmter Basiseinheiten bzw. -sektoren den "Nachteilen" anderer Basiseinheiten bzw. -sektoren gleich sind.

Die städtischen Einnahmen gliedern wir im folgenden in

- Steuern,
- Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, worunter Gebühren, Beiträge, Eintrittspreise u.ä. zu verstehen sind,
- allgemeine Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen)
- spezielle Zuweisungen und
- Kredite

Die speziellen Zuweisungen, die regelmäßig zweckgebunden sind, wurden bei der Analyse der Leistungsseite jeweils von den zugehörigen Ausgaben abgesetzt. In gleicher Weise wurde mit den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb verfahren, da die Datenlage in der Regel eine Zurechnung dieser Einnahmen auf Leistungs-

---

1) Vgl. die Grundstruktur der Modellrechnungen bei Fischer, F., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 32 ff. und 54 ff.

empfänger nicht erlaubt hat [1]. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang die Haushaltsstelle 1503 (Ersatz aus der Beschädigung von Verkehrseinrichtungen), deren Einnahmen im Unterabschnitt (UA) 6300 (Gemeindestraßen) ausgabenmindernd berücksichtigt wurden, und die Haushaltsstelle 1103 (Straßenreinigungsgebühren), die im UA 6750 (Straßenreinigung) die Ermittlung der zu verteilenden Ausgaben beeinflußte. Ferner sei auch an die Haushaltsstellen 3450 (Erlöse aus Veräußerungen) und 3502 (Erschließungsbeiträge nach dem Bundesbaugesetz) erinnert, wo Einnahmen in Unterabschnitten des Vermögenshaushalts die (zuzurechnenden) Ausgaben vermindert haben [2].

Es verbleiben die Steuern, allgemeinen Zuweisungen und Kredite, die unserem Konzept folgend, die Finanzierung der zuzurechnenden Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8 von 1.231,1 Mill. DM sichern müssen [3]. Diese Einnahmen wiesen im Planansatz für 1977 einen Betrag von 1.561,9 Mill. DM auf [4]. Da die Ausgaben, die den Basiseinheiten bzw. -sektoren zugeteilt werden, aus aktualisierten Durchschnittswerten mehrerer Haushaltsplanansätze und aus Ergebnissen der Jahresrechnungen resultieren, kann dieser Betrag kaum mit den aktuellen (noch zuzurechnenden) Einnahmen des Jahres 1977 übereinstimmen. Auch sind dies "Bruttoeinnahmen", aus denen diverse Umlagen (an den Landeswohlfahrtsverband oder den Umland-Verband Frankfurt

---

1) Vgl. die Ausführungen auf S. 143 f.

2) Vgl. dazu die Ausführungen im Anhang 3.

3) Vgl. das Ergebnis der Ermittlung der Ausgaben (Tabelle 3 auf S. 145).

4) Vgl. den Haushaltsplan der Stadt Frankfurt für das Jahr 1977, S. 700 und 1010.
Natürlich sind auch die Einnahmen nicht unbeeinflußt von diversen, teils "zufälligen" Entwicklungen allgemeiner oder spezieller Art. Die Ermittlung mehrjähriger Durchschnittswerte, die wir zur Glättung zufälliger Ausgabenspitzen auf der Ausgabenseite durchgeführt haben, ist bei den Einnahmen gleichwohl nicht angebracht, da die Situation im Jahre 1977 analysiert werden soll.

am Main) [1] und Ausgaben anderer Art, vornehmlich Zins- und Tilgungszahlungen, die im einzelnen im Einzelplan 9 ausgewiesen werden, zu finanzieren sind.

Um Ausgaben und Einnahmen dem Betrage nach in Übereinstimmung zu bringen, müssen verschiedene Einnahmenteile aus der Betrachtung ausgeklammert werden. Da es unser Ziel ist, die mit den Verlagerungsprozessen einhergehenden Wirkungen auf den kernstädtischen Haushalt zu untersuchen, müssen in die zu analysierenden Einnahmen zuerst jene einbezogen werden, die unmittelbar von diesen Verlagerungsprozessen berührt werden. Dies sind alle steuerlichen Einnahmen, wenn auch mit deutlichen Nuancierungen [2], und auch die einwohnerabhängig gewährten Zuweisungen. Krediten kommt mehr eine "Pufferfunktion" zu. Sie können, bei Vorgabe konstanter Ausgaben, als Reflex der Entwicklung der übrigen Einnahmen angesehen werden; sie dienen also dem Haushalts"ausgleich".

Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen hatten 1977 in Frankfurt eine Höhe von 1.158,4 Mill. DM [3]; sie verteilten sich auf die einzelnen Steuerarten und die allgemeinen Zuweisungen in der in Tabelle 4 (S. 149) ausgewiesenen Weise.

Um auf den gewünschten Einnahmenwert von 1.231,1 Mill. DM zu kommen und das "System zu schließen", wird die Differenz in Höhe von 72,7 Mill. DM als Kredit-

---

1) Dazu zählt nicht die Gewerbesteuerumlage, die schon von den "Bruttoeinnahmen" aus der Gewerbesteuer abgesetzt wurde. Möglicherweise kommen den angeführten Umlagen finanzausgleichsartige Wirkungen zu. Wegen der zum Teil vergleichsweise geringen quantitativen Bedeutung und der schwierigen Abschätzung der damit verbundenen Wirkungen verzichten wir jedoch darauf, sie im folgenden einzubeziehen.

2) Vgl. dazu die Ausführungen zur Zurechnung der Einnahmen auf S. 187 ff.

3) Vgl. Haushaltsplan 1977: a.a.O., S. 700.

einnahme ausgewiesen [1)2)].

Tabelle 4 Einnahmen nach Einnahmearten (in Mill. DM)

Grundsteuer A	0,3
Grundsteuer B	97,8
Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital (nach Umlage)	489,2
Lohnsummensteuer	216,0
Anteil an der Einkommensteuer	289,0
Grunderwerbsteuer (Zuweisung und Zuschlag)	28,0
Hunde- und Getränkesteuer und sonstige Vergnügungsteuern	12,7
Allgemeine Zuweisungen	25,4
	1.158,4 Mill. DM
Einnahmen aus Krediten	72,7 Mill. DM
	1.231,1 Mill. DM

---

1) Es wird im folgenden unterstellt, die geplanten (erwarteten) Einnahmen, wie sie im Haushaltsplan für 1977 ausgewiesen sind, seien mit den tatsächlichen Einnahmen identisch; ferner gehen wir davon aus, daß kassenmäßige Verwerfungen, etwa durch Voraus- und Abschlußzahlungen, nicht vorkommen oder für das Ergebnis der Analyse nicht relevant sind.

2) Damit umgehen wir auch weitgehend die Schwierigkeiten, die mit der Zuordnung der Krediteinnahmen auf die Basiseinheiten verbunden wären. Denn Kredite stellen im Gegensatz zu den Steuern keine dauerhafte und endgültige Übertragung von Verfügungsmitteln auf die öffentliche Körperschaft dar, sondern werden verzinst und (im Einzelfall) zurückgezahlt.

III. Zurechnung der Ausgaben auf Basiseinheiten bzw. -sektoren (Statische Analyse)

A. Vorbemerkungen

"Die Zuteilung der Lasten und Nutzen auf Einkommensklassen bildet zweifelsohne den problematischen Teil jeder Umverteilungsanalyse, da gerade in ihn ... subjektive Wertungen des Wissenschaftlers eingehen können" [1]. Das gilt auch für unsere nicht primär distributionspolitisch orientierte Untersuchung. Um unser Vorgehen vollständig einer Nachprüfung zugänglich zu machen, werden wir deshalb im folgenden die Kriterien, nach denen die Ausgaben (und später die Einnahmen) den Basiseinheiten [2] zugeordnet werden, detailliert beschreiben und begründen.

Die jeweiligen Ausgaben innerhalb der Einzelpläne 0 bis 8 werden wir voneinander getrennt den Basiseinheiten zurechnen [3]. Zwar wäre eine Zusammenfassung bestimmter Positionen aus verschiedenen Einzelplänen und eine sich daran anschließende Zurechnung prinzipiell möglich [4], dies implizierte aber die "Einpassung" einzelner kommunaler Aktivitäten (so beispielsweise im Bereich Gesundheit, Unterricht, Verkehr, kommunale Einrichtungen und Wirtschaftsunternehmen) in bestimmte öffentliche Leistungsbereiche (hier etwa

---

1) Hanusch, H.: Einkommensumverteilung ..., a.a.O., S. 222.

2) Zuweilen verzichten wir auf explizite Unterscheidung nach Basiseinheiten bzw. -sektoren. Wir sprechen also auch bei einer Zurechnung von Ausgaben und Einnahmen auf den (nicht mehr in Basiseinheiten untergliederten) Basissektor Umland von einer Zurechnung auf Basiseinheiten.

3) Zum Einzelplan 9 siehe die Ausführungen auf S. 142.

4) So beispielsweise Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O. (vgl. insbesondere S. 126 f.) und Niessen, K. v.: a.a.O., S. 77 ff.

in den Bereich "Gruppenleistungen mit spezifischer Begünstigung")[1], was vermieden werden soll[2].

Auf den Ausweis von Zurechnungsalternativen wird verzichtet, da dies die Übersichtlichkeit der Untersuchung außerordentlich beeinträchtigen würde. Statt dessen wird nach Abschluß der Zurechnung der Ausgaben beispielhaft die Sensitivität der Ergebnisse hinsichtlich einer Variation verschiedener Zuteilungskriterien geprüft werden. Ansonsten versuchen wir, bestehenden Unsicherheiten bei der Zurechnung bestimmter kommunaler Leistungen Rechnung zu tragen, indem wir hier und da kombinierte Zuteilungskriterien heranziehen.

Die Anteile der verschiedenen Basiseinheiten an den innerhalb der Einzelpläne getätigten Ausgaben werden nach einem "Durchschnittskostenkonzept" errechnet oder geschätzt. Dem steht entgegen, daß etwa die städtische Volkshochschule nicht einen Vortrag mehr halten läßt und keine zusätzlichen Veranstaltungen anbietet, weil sich auch Einwohner des Umlandes mit dem betreffenden Thema befassen wollen[3], und daß wegen der Benutzung städtischer Bäder durch Auswärtige die Stadt nicht eine "Badeeinheit" zusätzlich baut[4]. Eine derartige

---

1) So beispielsweise Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O.,hier insbesondere S. 108.

2) Zwar greifen wir an passender Stelle, wenn uns dies das Verständnis der Zuteilung der Ausgaben zu erleichtern scheint, auf die Charakteristika kommunaler Leistungsbereiche und Aktivitäten zurück, wie etwa auf den Kollektivgut- oder Individualgutcharakter einer Leistung. Es wird jedoch stets darauf geachtet, daß nicht mit der Wahl der Begriffe eine Wirkungsanalyse (bzw. Verteilungsanalyse) vorweggenommen wird, daß also nicht die Ergebnisse durch das Konzept präjudiziert werden. - Gerade das soll ja durch die Vermeidung einer "Einpassung" verhindert werden. Hesse kritisiert diese Präjudizierung der Ergebnisse, nach unserer Auffassung zu recht, bei Hake. Vgl. Hesse, G.: a.a.O., S. 54 (Fußnote 23) und 65 f.

3) Vgl. Gillessen, J.: a.a.O., S. 285.

4) Vgl. ebenda, S. 286.

"Grenzkostenbetrachtung" scheint uns jedoch nicht angebracht. Denn einmal mag die ausgesprochene Vermutung zwar auf den ersten Blick einleuchten, keinesfalls kann aber ausgeschlossen werden, daß eine Mitbenutzung der Bäder durch Auswärtige aus dem Umlandgebiet der Kernstadt (wegen Überfüllung) zum Bau eines weiteren Bades nötigt. Und zum zweiten ist generell nur schwer einzusehen, weshalb der Zuschußbedarf kernstädtischer Einrichtungen den Einheimischen (allein) angelastet werden soll und weshalb etwa eine entgeltliche, aber nicht-kostendeckende Benutzung kernstädtischer Einrichtungen durch Auswärtige als Minderung des von der Kernstadt zu deckenden Zuschußbedarfs interpretiert werden soll [1)2)].

Schließlich sei nochmals darauf hingewiesen, daß die folgende Untersuchung statischen Charakter hat, da (vorerst) eine Zeitpunktbetrachtung (im Rahmen der Verhältnisse des Jahres 1977) durchgeführt wird, und daß oft mit Hypothesen zur Verteilung öffentlicher Leistungen gearbeitet werden muß, die nur in wenigen Fällen als (zumal für den Ballungsraum Frankfurt) empirisch ausreichend überprüft gelten können [3)]. Auch hieran zeigt sich der Modellcharakter der Untersuchung.

B. Die Verteilung der Ausgaben in den Einzelplänen 0 bis 8

1. Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 0

Die Ausgaben im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) betragen 147 Mill. DM.

---

1) So Gillessen, J.: a.a.O., S. 285.

2) Aus ähnlichen Gründen lehnt Mielke eine "Differenzkostenbewertung" (womit er eine Betrachtung nach Grenzkosten meint) ab. Er votiert für eine Bewertung der Auswärtigen zuzurechnenden Leistungen mit den durchschnittlichen Kosten pro Leistungseinheit. Vgl. Mielke, B.: a.a.O., S. 52 f.

3) Vgl. dazu die in Fußnote 1 auf S. 96 angeführte Literatur und Zimmermann, H.: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Tübingen 1970.

Im Schrifttum wird verschiedentlich dafür plädiert, Ausgaben im Rahmen der Allgemeinen Verwaltung gleichmäßig nach der Zahl der Haushalte umzulegen, da keine Kriterien auf eine überproportionale Beanspruchung derartiger Dienste durch bestimmte Haushaltstypen schließen liessen [1]. Auf Einkommensklassen aufgeteilt, ergäbe sich so eine regressive Verteilung dieser kommunalen Leistungen [2].
Andere Autoren sehen in diesen Ausgaben kollektive Staatsleistungen, die als Voraussetzung des Wirtschaftens (im privaten Sektor) anzusehen sind [3]. Das spräche für eine Verteilung dieser Ausgaben proportional zu den privaten Einkommen. Aus dem Spektrum der Meinungen ragt schließlich noch die Ansicht heraus, "(daß) das Korrelationsverhältnis Individuum-Gemeinschaft (bei kollektiven Staatsleistungen) nicht lösbar (ist), da bei kollektiver Nachfrage kein individueller Empfang zu beobachten, geschweige denn zu beweisen ist, wieviel ein bestimmtes Individuum tatsächlich empfangen hat" [4].
Dem widersprechen neuere Forschungsergebnisse jedoch ganz entschieden; demnach ist gerade bei Verteilungsanalysen auf kommunaler Ebene eine Messung der Verteilung der sogenannten kollektiven Leistungen möglich [5]. Es hat sich dabei gezeigt, daß sich die privaten Haushalte nicht nur nach der Zahl ihrer Mitglieder und dem Einkommen sondern auch nach anderen Kriterien (wie etwa dem Potential der Informationsverarbeitung) mitunter stark unterscheiden, so daß

---

1) Vgl. Hanusch, H.: Einkommensumverteilung ..., a.a.O., S. 227.

2) Eine <u>regressive</u> Verteilung der Leistungen (Ausgaben) bedeutet, daß die unteren Einkommensklassen in Relation zu ihrem Einkommen stärker an den öffentlichen Leistungen partizipieren als die oberen Einkommensklassen (ebenfalls gemessen in Relation zu deren Einkommen). Umgekehrt stellt sich eine <u>progressive</u> Verteilung der Ausgaben dar.

3) Vgl. etwa Colm, G.: a.a.O., S. 21 ff.

4) Niessen, K. v.: a.a.O., S. 81.

5) Vgl. etwa Linneberry, R.L., und R.E. Welch: a.a.O., S. 700 ff.

eine gewisse Differenzierung unumgänglich scheint [1].
Für das Gebiet der Stadt Frankfurt bzw. für den Ballungsraum Frankfurt existieren keine derartigen Studien. Auch sind uns keine Arbeiten bekannt, die sich mit diesem Problem in einer den konzeptionellen Anforderungen unserer Untersuchung befriedigenden Weise auseinandersetzen. Da sich auch Mitglieder der Stadtverwaltung Frankfurt außerstande sahen, derartige Verteilungshypothesen zu formulieren, müssen wir versuchen, selbst eine Hypothese zur Verteilung der Leistungen zu finden.
Dazu greifen wir zurück auf die Unterabschnitte des Einzelplans 0. In Tabelle 5 werden in der Spalte 1 die von den Gesamtausgaben direkt auf die verschiedenen Ämter entfallenden Ausgaben ausgewiesen. Der Anteil an den direkt zurechenbaren Gesamtausgaben ist in Spalte 2 ausgewiesen.
Diese Anteile nehmen wir als Grundlage für die den einzelnen Ämtern zuzurechnenden mittelbaren Ausgaben im Einzelplan 0. Sie setzen sich zusammen aus nichtaufgeteilten Personalkosten, Kosten der Amts- und Diensträume, Personalamtsausgaben und Ausgaben im Ausbildungsamt, für die zentrale EDV-Anlage etc., die insgesamt 93 Mill. DM ausmachen. Spalte 3 weist die in dieser Weise auf die einzelnen Ämter umgelegten mittelbaren Ausgaben aus. Die Werte in Spalte 4 ergeben sich aus der Addition der für die jeweiligen Ämter in Spalte 1 und 3 ausgewiesenen Ausgaben.

Aufgrund von Informationen von Verwaltungsstellen, Angaben und Erläuterungen in den Haushaltsplänen und eigenen Schätzungen nach Maßgabe von in anderen Untersuchungen verwandten Zuteilungskriterien gehen wir davon aus, daß die Ämter für die drei Basissektoren in der in Tabelle 6 ausgewiesenen Weise tätig sind. Auf dieser

---

1) Vgl. Linneberry, R.L., und R.E. Welch: a.a.O., S. 700 ff. und auch die Ausführungen auf S. 120 ff. und auch Helmer, P.: Einkommensumverteilung durch kommunale Infrastrukturpolitik, Köln u.a. 1978, insbesondere S. 74 ff.

Tabelle 5 Ausgaben innerhalb verschiedener, im Einzelplan 0 ausgewiesenen Ämter

	(1) Mill.DM	(2) in %	(3) Mill.DM[a]	(4) Summe (1) + (3)
Gemeindeorgane und zugehörige Büros	7,6	14,1	13,1	20,7
Revisionsamt	4,5	8,3	7,7	12,2
Amt für kommunale Gesamtentwicklung	1,9	3,5	3,3	5,2
Hauptamt	8,7	16,1	15,0	23,7
Stadtkämmerei, -kassen und -steueramt	12,9	23,9	22,2	35,1
Liegenschaftsamt	5,6	10,4	9,7	15,3
Standesämter	2,3	4,2	3,9	6,2
Statistisches Amt	3,8	7,0	6,5	10,3
Dezernatsverwaltung Bau, Planung, Stadtwerke	5,0	9,3	8,7	13,7
Dezernatsverwaltung Soziales u. Jugend	1,7	3,2	2,9	4,6
Summe:	54,0	100 %	93,0	147,0

Quelle: Berechnungen im Anhang 3, Haushaltsplan 1977: a.a.O., S. 68 ff. und eigene Berechnungen

a) aus prozentualem Anteil der einzelnen Ämter an den direkten Ausgaben, multipliziert mit den den Ämtern zuzurechnenden mittelbaren Ausgaben in Höhe von 93,0 Mill. DM.

Grundlage ergibt sich die in Tabelle 7 (S. 156) ausgewiesene Zurechnung der Ausgaben im Einzelplan 0 auf Einwohner und Unternehmen in der Stadt Frankfurt und auf Wirtschaftseinheiten im Umland.
Die Anteile der Unternehmen ergeben sich dabei aus der Überlegung, daß viele kommunale Leistungen Produktionsvoraussetzungen schaffen. Wenn man die von Unternehmen gezahlten (aber möglicherweise überwälzten) Steuern diesen zurechnet, müssen auch die Kosten von 'Vorleistungen' diesen zugerechnet werden. Dies gilt generell

für die Ausgaben in allen Einzelplänen.
Die Anteile des Umlandes erklären sich im EP 0 aus verschiedentlich innerhalb dieses Einzelplans ausgewiesenen Organisationseinheiten und Derzernatsverwaltungen, etwa im Rahmen des Planungs- und Verkehrswesens, deren Aktivitäten zu einem geringen Teil auch dem Umland zuzurechnen sind.

Tabelle 6 Tätigkeiten der einzelnen Ämter für Einwohner, Unternehmen und Umland

	Ausgaben in Mill.DM lt. Tab. 5	prozentualer Anteil der Basissektoren		
		Einw. in der Kernstadt	Untern.	Umland
Gemeindeorgane und zugehörige Büros	20,7	70%	25%	5%
Revisionsamt	12,2	70%	30%	-
Amt für kommunale Gesamtentwicklung	5,2	50%	40%	10%
Hauptamt	23,7	70%	30%	-
Stadtkämmerei, -kassen und -steueramt	35,1	50%	40%	10%
Liegenschaftsamt	15,3	10%	80%	10%
Standesämter	6,2	100%	-	-
Statistisches Amt	10,3	70%	30%	-
Dezernatsverwaltung Bau, Planung, Stadtwerke	13,7	50%	40%	10%
Dezernatsverwaltung Soziales u. Jugend	4,6	100%	-	-

Quelle: Eigene Schätzung aufgrund von Informationen von Verwaltungsstellen, Angaben und Erläuterungen in den Haushaltsplänen und nach Maßgabe von Ergebnissen von anderen Untersuchungen.

Tabelle 7 Anteilige Ausgaben für Basissektoren im Einzelplan 0

	Kernstädtische Einwohner	Unternehmen	Umland
in Mill. DM	86,1	53,0	7,9

Der den kernstädtischen Einwohnern zuzurechnende Teil der Ausgaben im Einzelplan 0 in Höhe von 86,1 Mill. DM wird "nach Köpfen" zugerechnet, da wir uns außerstande sehen, eine Differenzierung nach Einkommensklassen zu begründen. Die dem Unternehmenssektor zuzuteilenden Ausgaben (53,0 Mill. DM) werden nach Beschäftigten auf die einzelnen Branchen umgelegt [1].

2. Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 1

Die Ausgaben im Einzelplan 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) betragen 97,0 Mill. DM. In der Hauptsache resultieren diese Ausgaben aus der (Mit)Finanzierung der Dienstleistungen von Polizei und Feuerwehr. Die Ansichten bezüglich der Aufteilung derartiger Ausgaben sind in der Literatur ähnlich heterogen wie bei den Ausgaben des Einzelplans 0.
Verschiedentlich wird angeführt, Angehörige höherer Einkommensschichten und Vermögensbesitzer könnten einen relativ hohen Nutzen aus den Ausgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ziehen, da diese Gruppen etwa bei Bränden oder ähnlichen Katastrophen oder politischen Unruhen mehr "verlieren" könnten als Angehörige niedrigerer Einkommensschichten bzw. Nichtvermögende [2]. Andere Autoren führen aus, man müsse davon ausgehen, daß der Schutz von Leib und Leben jedem gleich teuer sei und schlagen daher eine an der Zahl der Haushalte (Familien, Personen) orientierte Zuteilung derartiger Ausgaben vor [3].
Für unsere Analyse hat dieses Zuteilungsproblem durch die Berücksichtigung der Basissektoren kernstädtische Unternehmen und Umland eine zusätzliche Dimension.

---

1) Die jeweiligen Ausgabenwerte werden, dies gilt auch für alle folgenden Berechnungen, auf 100.000 DM gemittelt.

2) Vgl. etwa Hake, W.: a.a.O., S. 213 f.

3) Vgl. Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 155 ff. insbesondere S. 158.

Um die Ausgaben den Basissektoren (bzw. -einheiten) zuzurechnen, muß ein geeigneter Indikator gefunden werden. Als geeignete Größe dürften die Einsätze und präventiven Aktivitäten von Polizei und Feuerwehr anzusehen sein, die mit Hilfe von "Äquivalenzziffern" zu gewichten und gleichnamig zu machen wären und nach Leistungsempfängern aufzuspalten wären [1].
Derartige Indikatoren existieren für das Gebiet der Stadt Frankfurt nicht. So gibt es keine Aufteilung der verschiedenen Aktivitäten nach einwohner- und unternehmensorientierten Einsätzen und Maßnahmen. Vielleicht sind auch Zweifel angebracht, etwa Leistungen im Rahmen der Verbrechensbekämpfung und Verbrechensvorbeugung oder bei der Verkehrsleitung nach den oben erwähnten Kriterien aufzuspalten [2].
Hanusch teilt die kommunale Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung den privaten Haushalten nach ihrer Zahl zu, er begründet dies mit dem Kollektivgutcharakter dieser Leistungen [3]. Dem werden wir aufgrund unserer anders gearteten Fragestellung nur zum Teil folgen; daneben soll auch der Aspekt des Schutzes von Vermögenswerten insbesondere im Unternehmenssektor berücksichtigt werden.
Nach einer Untersuchung für das Jahr 1972 verteilte sich das Grund- und Sachvermögen, das Vermögen in Form von Wohnungsbestand und Bauten und das Gebrauchsvermögen in der Bundesrepublik Deutschland auf den

---

1) Linneberry und Welch haben etliche Indikatoren erarbeitet, in denen diese Aspekte zum Ausdruck kommen. Vgl. Linneberry, R.L., und R.E. Welch: a.a.O., insbesondere S. 705 ff.

2) Man sollte jedoch ein derartiges Vorgehen nicht für unmöglich halten. Speziell für Kommunen in den USA existieren einige ernstzunehmende Spezialanalysen. Zur personalen Verteilung des Polizeischutzes vgl. man etwa: Weicher, J.C.: The Allocation of Police Protection by Income Class, in: US, 8 (1971), S. 207 ff., zitiert nach Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 159.

3) Vgl. Hanusch, H.: Einkommensumverteilung ..., a.a.O., S. 227. Kritisch dazu Helmer, P.: a.a.O., S. 125 f.

Unternehmenssektor und die privaten Haushalte im Verhältnis von 38 zu 62 Prozent [1]. Wenn man unterstellt, daß sich dieses Verhältnis seitdem nicht verändert hat und auch für den Vermögensbesitz in der Stadt Frankfurt charakteristisch ist, so ergibt sich daraus ein erster Anhaltspunkt für die Zurechnung der Ausgaben. Ein weiterer Anhaltspunkt ergibt sich aus der Schutzfunktion von Polizei und Feuerwehr für Gesundheit und Leben von Personen.
Für die Zuteilung des Ausgaben des Einzelplans 1 treffen wir gemäß diesen beiden Anhaltspunkten, die wir als gleich bedeutsam ansehen, folgende Annahmen: Die Hälfte dieser Ausgaben wird nach den jeweiligen Anteilen am Sachvermögen auf die Einwohner und Unternehmen in der Kernstadt aufgeteilt; die zweite Hälfte dieser Ausgaben wird umgelegt auf die Einwohner der Kernstadt und des Umlandes nach Maßgabe der in der Kernstadt verbrachten Zeit. Nimmt man an, daß die ca. 230.000 Pendler durchschnittlich und übers Jahr gerechnet täglich 30 % ihrer Zeit in der Kernstadt verbringen und die ca. 635.000 Einwohner 95 % ihrer Zeit in der Kernstadt zubringen [2], so ergibt sich eine Relation von 635.000 mal 0,95 zu 230.000 mal 0,30, also 603.250 zu 69.000 oder 89,7 Prozent zu 10,3 Prozent.
Insgesamt ergibt sich daraus für die Ausgaben im Einzelplan 1 die in der Tabelle 8 ausgewiesene Zurechnung auf Basissektoren. Der den kernstädtischen Einwohnern zugerechnete Ausgabenteil wird aus schon erörterten Gründen nach Köpfen auf diese Basiseinheiten umgelegt.

---

1) Vgl. dazu Osthues, H., und K.P. Hasenkamp: Die Vermögensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sparkasse, Heft 12/1973, S. 361.
Die Vermögenspositionen der öffentlichen Hand und des Auslandes wurden nicht berücksichtigt. Die Werte berücksichtigen keine Forderungen und Verbindlichkeiten, da es hauptsächlich um den Schutz des Sachvermögens geht. Als Gebrauchsvermögen wurden für die privaten Haushalte 350 Mrd. DM geschätzt.

2) Diese einfache Schätzung verzichtet auf die Einbeziehung anderer Änderungen des gewöhnlichen Aufenthaltsorts.

Tabelle 8 Anteilige Ausgaben für Basissektoren im Einzelplan 1

	Kernstädtische Einwohner	Unternehmen	Umland
Zuteilung nach Anteilen am Sachvermögen			
- in Prozent	62,0 %	38,0 %	-
- in Mill. DM	30,1	18,4	-
Zuteilung aufgrund der Schutzfunktion			
- in Prozent	89,7 %	-	10,3 %
- in Mill. DM	43,6	-	4,9
Summe: (in Mill.DM)	73,7	18,4	4,9

Quelle: Eigene Berechnungen nach den im Text dargelegten Annahmen

3. Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 2

Die Ausgaben des Einzelplans 2 (Schulen) betragen 126,5 Mill. DM.
Die Ausgaben innerhalb dieses Aufgabenbereichs, der auch zu den "Gruppenleistungen mit spezifischer Begünstigung" gezählt wird [1], werden (vermutlich nicht zu Unrecht) als mitbestimmend für die spätere Einkommensposition einer Person und für die Höhe und Verteilung ihres Lebenseinkommens angesehen [2].
Dabei ist jedoch nicht nur das Niveau und die Struktur der öffentlichen Leistung entscheidend, sondern auch die Art und die Intensität der Leistungsinanspruchnahme, die in der Einzelperson selbst begründet liegt und zusammen mit anderen Faktoren den persönlichen Erfolg aus dieser öffentlichen Leistung bestimmt.
Im Rahmen unserer speziellen Fragestellung erübrigt es sich, auf diese Aspekte näher einzugehen, da hier allein die der Stadt entstehenden Kosten von Inter-

1) Vgl. dazu die Ausführungen von Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 108 und 162 ff.

2) Vgl. dazu etwa Becker, G.S., und B.R. Chiswick: Education and the Distribution of Earnings, in: AER (II), vol. 56 (1966), S. 358 ff.

esse sind. Da dabei die Situation zu einem bestimmten Zeitpunkt betrachtet wird, können unterschiedlich lange Schulzeiten [1)] vernachlässigt werden.

Wir verteilen die Ausgaben des Einzelplans 2 nach Köpfen auf die Altersgruppe 6 bis unter 18 Jahre. Etwa 6.000 Schüler (von insgesamt etwa 100.000 Schülern in der Kernstadt) kommen aus dem Umland; sie besuchen hauptsächlich die weiterführenden Schulen und die Berufsschulen [2)]. Zwar wird versucht, die der Kernstadt durch diese Schüler entstehenden Kosten durch Zuweisungen und Gastschulbeiträge (insbesondere nach den §§ 33 bis 35 und 38 des Schulverwaltungsgesetzes) abzudecken; dies gelingt jedoch nicht vollständig. Denn während durchschnittlich etwa 300 DM pro "Gastschüler" von anderen Gemeinden (GV) im Jahr gezahlt werden [3)], kostet ein Schüler die Stadt Frankfurt im Jahr etwa 1.260 DM [4)]. Zuweisungen des Landes Hessen im Rahmen des Schullastenausgleichs zur Unterhaltung und zum Betrieb der Schulen, die sich nach Schülerzahlen bemessen, begünstigen die Kernstädte allenfalls in Relation zu ihrer Finanzkraft, keinesfalls im Ver-

---

1) Gleichwohl: Bei Berücksichtigung der beruflichen Ausbildung dürften sich die Schulzeiten von Grundschülern, Realschülern und Gymnasiasten weitgehend angleichen.

2) Vgl. die Erläuterungen zur Haushaltsstelle 1621 bei den Unterabschnitten 2300 bis 2900 im Haushaltsplan 1977, a.a.O., S. 194 ff.
Demgegenüber ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen aus der Stadt Frankfurt, die schulische Einrichtungen im Umland besuchen, relativ gering.
Die Differenz zu der Gesamtzahl der in Frankfurt lebenden 6- bis unter 18-jährigen von 84.000 erklärt sich aus möglichen Doppelzählungen und auch dadurch, daß es Schüler gibt, die 18 Jahre und älter sind.

3) Vgl. die vorgenannten Erläuterungen zur Haushaltsstelle 1621. Einnahmen der Haushaltsstelle 1611 für die das Land Hessen (vornehmlich nach § 38 des Schulverwaltungsgesetzes) aufkommt, gehen nicht in die Abwägung der finanziell bedeutsamen Beziehungen zwischen Stadt und Umland ein, da sie für Schüler mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland oder im Ausland gezahlt werden.

4) Dies ergibt sich aus der Umlage von 126 Mill. DM Ausgaben auf etwa 100.000 Schüler.

hältnis zu ihren Aufgaben. Betrachtet man andererseits die Zuweisungen zum Bau von Schulen, so zeigt sich, daß die hessischen Kleinstädte (relativ zu ihren Investitionsausgaben) besonders geringe Zuweisungen aus dem Finanzausgleich enthalten [1].
Nach Abwägung aller Beziehungen scheint es vertretbar, zwei Prozent der Ausgaben im Einzelplan 2 dem Umland zuzurechnen; dies entspricht einem Betrag von 2,5 Mill. DM.

4. Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 3

Die Ausgaben im Einzelplan 3 (Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege) belaufen sich auf 143,4 Mill. DM. Diese Ausgaben werden getätigt für sogenannte Gemeinschaftsleistungen, die dadurch gekennzeichnet sind, "(daß) aufgrund bestimmter Gütereigenschaften sowie beschränkt vorhandener Verbindungen zum Marktbereich der Volkswirtschaft diskriminierende Nutzeffekte in Grenzen bereits möglich (sind)" [2]. Eine engere Bestimmung der Leistungsnutzer ist hierbei prinzipiell weitgehend möglich. Einige Untersuchungen lassen den Schluß zu, daß die Inanspruchnahme derartiger Leistungsangebote der Kommunen positiv mit dem Einkommen und der Schulbildung der Bürger korreliert ist [3]. Dies soll im folgenden berücksichtigt werden.
Die in Tabelle 9 ausgewiesene Zurechnung der Ausgaben im Einzelplan 3 ist folgendermaßen begründet: Vorab werden für die Teilbereiche I (Ämter, Galerie, Bibliotheken), III (Museen, Zoo, Palmengarten) und IV (Städ-

---

1) Vgl. dazu die Analyse von Pauksztat, R.: Raumordnungspolitische Effekte des kommunalen Finanzausgleichs - Eine empirische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der speziellen Zuweisungen an hessische Verdichtungsgebiete, Frankfurt am Main-Bern-Las Vegas 1977, S. 78 ff. und insbesondere Tabelle B 11 auf S. 80.

2) Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 106.

3) Vgl. dazu unsere Ausführungen auf S. 120 ff. und Niessen, K. v.: a.a.O., S. 102 f. und 114, Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 159 ff. und derselbe: Einkommensumverteilung ..., a.a.O., S. 227.

tische Bühnen) dieses Einzelplans bestimmte Prozentsätze der Ausgaben dem Umland zugerechnet; diese Werte haben wir durch Befragung von mit diesen Leistungsbereichen betrauten Mitarbeitern der Stadtverwaltung Frankfurt gewonnen [1)2)]. Danach stammen die Besucher der Museen, des zoologischen Gartens, des Palmengartens und der städtischen Bühnen zu etwa 40 % aus den Gemeinden im Umlandgebiet der Stadt Frankfurt, während dieser Prozentsatz im Teilbereich I circa 10 % ausmacht [3)]. Die Volkshochschule und die Stadtbücherei (Teilbereich V) werden nahezu ausschließlich von Frankfurtern Bürgern frequentiert.
Die restlichen 60% der Teilbereiche III und IV werden den kernstädtischen Einwohnern proportional zum Einkommen zugerechnet. Dies gilt auch für den Teilbereich I (wo die restlichen Ausgaben) und den Teilbereich V, wo alle Ausgaben den Einwohnern proportional zu ihren Einkommen zugerechnet werden [4)].

---

1) Eine Untergliederung der im Einzelplan 3 veranschlagten Ausgaben in verschiedene Leistungsbereiche scheint aufgrund der sehr unterschiedlichen Inanspruchnahme der Leistungen durch kernstädtische Einwohner und Umlandbewohner unumgänglich. Vgl. zur Abgrenzung der Teilbereiche Anhang 3, S. 339 f.

2) Die relativen Anteile der Basiseinheiten an den verschiedenen Leistungen können kaum aus Untersuchungen zur Leistungsverteilung in anderen Agglomerationsräumen abgeleitet werden, da sie maßgeblich von regionalen Besonderheiten beeinflußt werden. Wir konnten daher nicht auf allgemeine Abhandlungen zur Verteilung bestimmter kultureller Leistungen zurückgreifen, wie etwa auf die Ausführungen von Andreae, A.-C.: Verteilungswirkungen der Theaterfinanzierung, in: Öffentliche Finanzwirtschaft IV, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 75, Berlin 1976, S. 131 ff.

3) Besucher aus dem Ausland oder aus anderen Regionen des Bundesgebietes, die vor allem beim Städel'schen Museum einen großen Anteil an der Gesamtzahl der Besucher stellen, werden (den grundsätzlichen Überlegungen zur Abgrenzung der im Sektor "Umland" einbezogenen Wirtschaftseinheiten folgend - vgl. dazu S. 137 ff.) als kernstädtische Einwohner angesehen.

4) Die Ausgaben, die proportional zum Einkommen zugerechnet werden, werden vorerst "gesammelt" und nach der Analyse der Ausgabenverteilung in einer Summe den Basiseinheiten zugeteilt. Dies geschieht aus Gründen der Vereinfachung der Rechnung.

Die Ausgaben im Teilbereich II (Leistungen für Hochschulen und die Universität) werden zur Hälfte den städtischen Einwohnern nach Köpfen zugerechnet, da sich mehr als die Hälfte dieser Ausgaben aus der Mitfinanzierung der Universitätskliniken ergibt [1]. 45 Prozent der Ausgaben in diesem Teilbereich werden den beiden unteren Einkommensschichten des Altersbereichs 18 bis 60 Jahre, denen die Studenten in ihrer überwiegenden Mehrzahl zuzurechnen sind, im Verhältnis 2/3 zu 1/3 zugeteilt; die restlichen 5 % werden dem Umland zugerechnet. Damit sollen die nicht durch Finanzausgleichsregelungen abgegoltenen Vorteile des Umlandes aus den städtischen Leistungen für die Universitätskliniken erfaßt werden [2].

Tabelle 9 Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 3

Teilbereich und jeweilige Ausgaben (in Mill. DM)		Verteilung der Ausgaben auf kernstädtische Einwohner				Umland
		proportional zum Einkommen	nach Köpfen	18 bis <60 J.		
				<500	500-<800 DM	
I	14,5	13,0 (90%)	-	-	-	1,5 (10%)
II	29,2	-	14,6	8,8	4,3	1,5 (5%)
III	24,0	14,4 (60%)	-	-	-	9,6 (40%)
IV	49,1	29,5 (60%)	-	-	-	19,6 (40%)
V	26,6	26,6	-	-	-	-
Summe:	143,4	83,5	14,6	8,8	4,3	32,2

Quelle: Eigene Berechnung nach eigenen Schätzungen und Befragung verschiedener Mitglieder der Stadtverwaltung Frankfurt

1) Vgl. Haushaltsplan 1977, a.a.O., S. 260 f.

2) Vgl. dazu auch Paukeztat, R.: a.a.O., S. 83 ff., der darauf hinweist, daß vor allem die Spezialkliniken in den Kernstädten relativ stark von den Umlandbewohnern frequentiert werden.

Die Ausgaben im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) betragen 296 Mill. DM.
Diese Ausgaben bestehen zum weitaus größten Teil aus Transferzahlungen, zum geringeren Teil aus Ausgaben zur Verwaltung und Unterhaltung verschiedener Einrichtungen und zu einem ganz kleinen Teil aus vermögenswirksamen Ausgaben.
Die Empfänger der Transferzahlungen sind statistisch erfaßt und die Benutzer der verschiedenen Einrichtungen und Leistungsangebote können relativ gut abgegrenzt werden (etwa Kinder, Jugendliche oder alte Personen). Die in Tabelle 10 ausgewiesene Verteilung der Ausgaben auf die Einwohner der Kernstadt [1)] ist in Gesprächen mit Mitgliedern der Dezernatsverwaltung zustande gekommen.
Die Ausgaben der Ämter (Sozialamt, Jugendamt), die hauptsächlich im Rahmen der Leistungsverwaltung und beratend tätig sind, wurde nach Maßgabe der den einzelnen Empfängergruppen zuzurechnenden Ausgaben und der Leistungsinanspruchnahme den einzelnen Basiseinheiten zugerechnet. Auch beim Einzelplan 4 haben wir mehrere Teilbereiche abgegrenzt. Es sind die TB I (Sozialamt), II (Jugendamt und Jugend- und Kinderfürsorge), III (Versicherungs- und Ausgleichsamt und Kriegsopferhilfe), IV (örtliche Sozialhilfe) und V (Altenhilfe).

6. Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 5

Die Ausgaben im Einzelplan 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) betragen 83,7 Mill. DM.
Diese Leistungen zählen zu den Gruppenleistungen mit spezifischer Begünstigung. Sie resultieren zu

---

1) Da die sozialen Leistungen aufs engste an den Wohnort des Leistungsempfängers gekoppelt sind, empfangen Personen, die im Umland der Kernstadt wohnen, kaum Leistungen innerhalb dieses Aufgabenbereichs. Auch der Basissektor Unternehmen empfängt keine Leistungen im Rahmen der sozialen Sicherung.

Tabelle 10 Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 4

Teilbereich und jeweilige Ausgaben (in Mill. DM)		Verteilung auf kernstädtische Einwohner nach Köpfen	nach Alter und Einkommen							
			0- <6 Jahre	6- <18 Jahre	18 bis <60 J. <500	500- <800	800- <1200	60 J. u. älter <500	500- <800	800- <1200
I	22,4	-	2,2	2,2	6,8	2,2	2,2	4,6	1,1	1,1
II	120,7	-	48,3	72,4	-	-	-	-	-	-
III	6,8	6,8	-	-	-	-	-	-	-	-
IV	130,5	-	-	-	65,3	19,6	-	39,1	6,5	-
V	15,6	-	-	-	-	-	-	10,9	3,9	0,8
Summe:	296,0	6,8	50,5	74,6	72,1	21,8	2,2	54,6	11,5	1,9

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von Mitgliedern der Dezernatsverwaltung Soziale Sicherung

etwa einem Viertel aus den Leistungen im Gesundheitswesen, wobei sich mehr als 60 % der Ausgaben aus der Unterhaltung des Krankenhauses in Höchst und dem Zuschußbedarf des Krankentransport- und Unfallwesens ergeben [1]. Im Bereich Sport, der einen Anteil von etwa 40 % an den Gesamtausgaben hat, ergibt sich mehr als die Hälfte der Ausgaben aus der Betreibung und Unterhaltung der Badeanstalten. Während sich die Ausgaben im Leistungsbereich Erholung zu etwa 80 % aus der Anlage und der Unterhaltung städtischer Parks, Gärten und Grüngürtel ergeben [1]. Die Leistungen innerhalb dieser Bereiche [2] und insbesondere auf dem Gebiet des Gesundheitswesens kommen nicht nur bestimmten Leistungsempfängern direkt zugute, es ergeben sich darüber hinaus "hohe persönlich wirkende soziale Vorteile", da (etwa durch die Behandlung einzelner zur Vorbeugung gegen Infektionskrankheiten) auch die Allgemeinheit

---

1) Vgl. dazu den Haushaltsplan 1977 mit den betreffenden UA des Einzelplans 5.

2) Die Leistungsbereiche Sport und Erholung (TB II und III, vgl. Anhang 3) werden im folgenden (als TB II' Sport und Erholung) zusammengefaßt.

bestimmte Vorteile (hier Schutz vor Epedemien) ziehen kann [1]. Diese sozialen Vorteile sind allerdings kaum quantitativ zu fassen, so daß sie im folgenden unberücksichtigt bleiben müssen [2].
Die Erfassung der direkten Leistungsempfänger ist ebenfalls mit Schwierigkeiten verbunden, da entsprechende statistische Erhebungen weitgehend fehlen. Die von Hanusch benutzte Zuteilungshypothese nach der 60 % der Ausgaben innerhalb des Einzelplans 5 nach Maßgabe der privaten Ausgaben für die Körper- und Gesundheitspflege und die übrigen 40 % nach den privaten Ausgaben für die Krankenkasse verteilt werden [3], ist für diese Untersuchung nicht nachvollziehbar, da uns die entsprechenden Daten für das Gebiet der Stadt Frankfurt nicht bekannt sind. Mittelbar kann dieser Hypothese (die wir cum grano salis für akzeptabel halten) gefolgt werden, indem beachtet wird, daß dies zu einer Verteilung der Ausgaben führt, die auch am Einkommen und nicht nur an der Zahl der Einwohner orientiert ist.
Für die Ausgabenverteilung nehmen wir daher an: Im Teilbereich Gesundheitswesen (TB I) werden 2 % der Ausgaben dem Unternehmenssektor zugerechnet [4], 20 % dem Umland [5] und der Rest zur Hälfte nach Köpfen und zur Hälfte proportional zum Einkommen auf die Kernstadtbewohner.
Im Sektor Sport und Erholung (Teilbereich II')werden 5 % dem Unternehmenssektor und 5 % dem Umland zuge-

---

1) Vgl. dazu etwa Niessen, K. v.: a.a.O., S. 105 und Henke, K.-D.: Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung, Göttingen 1977, S. 16 f. und 35 ff.

2) Vgl. die Ausführungen zur Inzidenz öffentlicher Ausgaben im Gesundheitsbereich bei Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 164 f.

3) Vgl. Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 165.

4) Damit soll dem durch Betriebsunfälle bedingten Einsatz von Kranken- bzw. Verletztentransporten Rechnung getragen werden. Vgl. dazu Statistisches Jahrbuch Frankfurt 1977, S. 105 (Tabelle 164).

5) Nach Angaben im Statistischen Jahrbuch Frankfurt 1977 (S. 105, Tabelle 163) stammen 62 % der stationär in Frankfurter Krankenanstalten behandelten Personen aus der Stadt Frankfurt. Die überwiegende Mehrzahl der übrigen Personen entstammt den unmit-

rechnet [1]. Die übrigen 90 % der Ausgaben werden zur Hälfte nach Köpfen und zur Hälfte proportional zum Einkommen auf die Einwohner der Kernstadt verteilt. Tabelle 11 weist die sich aus diesen Annahmen ergebende Ausgabenverteilung im Einzelplan 5 aus.

Tabelle 11 Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 5

Teilbereich und jeweilige Ausgaben (in Mill. DM)	Anteilige Ausgaben der Basissektoren			
	kernstädtische Einwohnerschaft		Unternehmen	Umland
	proport.zum Einkommen	nach Köpfen		
I Gesundheit 22,3	8,7 (39%)	8,7 (39%)	0,5 (2%)	4,4 (20%)
II' Sport, Erholung 61,4	27,6 (45%)	27,6 (45%)	3,1 (5%)	3,1 (5%)
Summe:83,7	36,3	36,3	3,6	7,5

Quelle: Eigene Schätzung

Fortsetzung der Fußnote 5) von S. 167
telbar an die Stadt Frankfurt angrenzenden Gebieten. Gewisse Ausgleichsregelungen zur Unterstützung der städtischen Einrichtungen durch das Land Hessen (insbesondere gemäß §§ 9,10,12 und 19 II des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze) sind bei der Schätzung berücksichtigt worden. Des weiteren sind die einschlägigen Paragraphen 26 und 36a des Gesetzes zur Regelung des Finanzausgleichs i.d.F. vom 3.1.1977, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, vom 7.1.1977 (im folgenden FAG genannt) berücksichtigt worden. Es scheint nicht angebracht, den durch diese Regelungen angestrebten "Kostenausgleich" als gelungen zu werten, da von der bisherigen Zuweisungspraxis vor allem die Umlandgemeinden profitiert haben. Vgl. dazu Pauksztat, R.: a.a.O., S. 55 ff.

1) Dies steht als Äquivalent für die Benutzung von Anlagen und Einrichtungen durch Betriebssportgruppen und die Umlandbewohner. Die gesundheitsfördernde und arbeitsleistungserhaltende Funktion städtischer Anlagen sind bei der Schätzung ebenso einbezogen worden, wie (als "Gegengröße") der Nutzen, den die Einwohner der Kernstadt aus den Erholungseinrichtungen im Umlandgebiet ziehen. Vgl. zur Nutzung von Grünflächen auch Garbrecht, D., und U. Matthes: Die Benutzung städtisch begrünter Freiräume, in: IzR, Heft 4/1978, S. 301 ff., insbesondere S. 309.

Die Ausgaben im Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen und Verkehr) betragen 229,0 Mill. DM.
Während die Leistungen im Rahmen des Wohnungswesens und die Förderung des Wohnungsbaus in Höhe von 46,3 Mill. DM aus guten Gründen ausschließlich den kernstädtischen Einwohnern zuzurechnen sind, partizipieren an den übrigen Leistungen, die als Leistungen im Verkehrswesen im weitesten Sinne interpretiert werden können, auch die Unternehmen in der Kernstadt und die privaten Wirtschaftseinheiten im Umland. Die hierfür verausgabten Mittel stellen nämlich zu erheblichen Teilen Investitionen in den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und für die Vorhaltung von Kapazitäten für den Individualverkehr sowie die materialwirtschaftlichen Beziehungen zwischen (Produktions)-Unternehmen dar [1].
Insgesamt ergibt sich aus der hohen räumlichen Segregation von Wohn-, Arbeits- und Freizeitstätten ein hohes Aufkommen an Berufs- und Freizeitverkehr. Mehr als drei Viertel des gesamten Personenverkehrsaufkommens (ohne Fußgänger und Radfahrer) entfallen auf diese beiden Bereiche [2].
Die Verteilung der kernstädtischen Ausgaben im Wohnungswesen und im Verkehrswesen wird (wie kaum in einem anderen Leistungsbereich) durch die Mitfinanzierung bestimmter Aufgaben durch staatliche Oberverbände erschwert [3]. Dies auch deshalb, weil räumliche Spillovers kaum quantitativ erfaßt werden können.

---

1) Auf die Frage, ob die öffentliche Hand in diesem Zusammenhang mehr eine reaktive Politik oder besser eine aktive, gestaltende Politik betreiben soll, kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. dazu etwa Molt, W., und L. v. Rosenstiel (Hrsg.): Bedarfsdeckung oder Bedürfnissteuerung, Berlin 1978.

2) Vgl. Kreuz, D.W., und R. Schultz-Wild: Verkehr und Kommunikation, Bd. 47 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1975, S. 63.

3) Vgl. dazu die Ermittlung der zuzurechnenden Ausgaben im Anhang 3.

Öffentliche Ausgaben im Verkehrswesen unterscheidet man oft nach konsumtiver und produktiver Nutzung. Darüber hinaus sieht man durch Infrastrukturmaßnahmen im Verkehrswesen die gesellschaftliche und staatliche Integration gefördert, und auch die Eigentümer von nunmehr besser erschlossenen Grundstücken mögen Vorteile davon haben [1].

Die beiden letzten Aspekte werden in dieser kleinräumigen Analyse vernachlässigt. Denn einmal scheint eine Quantifizierung der Förderung der Integration kaum möglich und auch (im verkehrlich gut erschlossenen Ballungsgebiet) nicht nötig. Zum anderen ist es gerade in den Kernstädten, die sehr unter verkehrsbedingten Belastungen und Belästigungen zu leiden haben, äußerst fraglich, ob Boden- und Grundstückspreise durch eine "verbesserte" Verkehrsanbindung, was im Regelfall die PKW-Frequenz in den betreffenden Stadtgebieten erhöht, steigen werden [2].

Im folgenden sollen die Ausgaben nach konsumtiver und produktiver Nutzung getrennt werden. Setzt man als Äquivalent der Nutzung die im gewerblichen Güterverkehr oder zum Zwecke der Erwerbstätigkeit und die im privaten Verkehr gefahrenen 'Tonnenkilometer', so könnte eine anteilige Nutzung der Verkehrsleistungen quantifiziert werden [3]. Solche Analysen auf der Basis der Werte für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland sind im Rahmen kleinräumiger Analysen jedoch nur bedingt zu verwerten. Denn einmal kommen darin die auf

---

1) Vgl. dazu Voigt, F.: Verkehr, Die Theorie der Verkehrswirtschaft, Bd. 1, Berlin 1973, S. 7 ff. und Niessen, K. v.: a.a.O., S. 91 ff. und 32 f.

2) Vgl. dazu auch Grüske, K.-D.: a.a.O.,S. 154, Fn. 2.

3) Hake kommt mit den ihm 1963 zur Verfügung stehenden Werten auf eine Relation von privatem zu gewerblichem Verkehr von 2,2 zu 1 (69% zu 31%). Hanusch errechnet für 1969 ein Verhältnis von Personen- zu Güterverkehr von 3:1. Vgl. Hake, W.: a.a.O., S. 233 und Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 170 f. Es fragt sich jedoch, ob der private Verkehr bzw. der Personenverkehr allein als konsumtive Nutzung des Verkehrswesens gesehen werden kann, was beide implizit tun. Dies gilt insbesondere für Fahrten zum und vom Arbeitsplatz.

kommunaler Ebene relativ stark ins Gewicht fallenden Ausgaben für den Ausbau und die Unterhaltung öffentlicher Personennahverkehrsmittel nicht adäquat zur Geltung (weshalb auch die privaten Kraftstoffausgaben kaum als Indikator der Nutzung der Verkehrsleistungen geeignet sind)[1]. Zum anderen spricht manches dafür, daß die spezielle Lage im Raum Frankfurt erheblich von der bundesweiten Situation abweicht [2]. Schließlich ist aber generell zu prüfen, ob die Vorteile eines leistungsfähigen Verkehrsnetzes in Agglomerationsräumen, also insbesondere der ÖPNV, wegen dessen berufsbezogener Nutzung durch Private nicht den Unternehmen zuzurechnen ist [3], deren Kosten hierdurch gesenkt werden können. Es wird verschiedentlich ausgeführt, daß viele öffentliche Leistungen weit mehr der Ausweitung der Produktion und nicht direkt dem Verbraucher dienen oder sie dienen der Minderung oder Kompensation der sogenannten sozialen Kosten der Warenproduktion [4]. Bei der Analyse kleinräumiger Wirkungen von Verlagerungsprozessen muß berücksichtigt werden, daß Kommunen bisweilen zur Bindung oder Attrahierung von Unternehmen erhebliche Vorleistungen erbringen. Wenn man die von den Unternehmen gezahlten (aber möglicherweise überwälzten) Steuern diesen zurechnet, so müssen auch die Kosten dieser Vorleistungen ihnen zugerechnet werden.

---

1) So verfährt beispielsweise Hanusch, H.: Einkommensumverteilung ..., a.a.O., S. 227.

2) Dagegen ist es beispielsweise eher möglich, etwa für die Bundesrepublik errechnete Verbrauchsstrukturen im Rahmen einer kleinräumigen Analyse zu verwenden.

3) Nach Auskunft verwaltungsinterner Stellen wäre die Stadt Frankfurt ohne den kostspieligen Bau der Stadt-Bahn ausgekommen, würden nicht täglich etwa 230.000 Personen in die Stadt einpendeln, insbesondere um ihrem Beruf nachzugehen.

4) Vgl. Linder, W., U. Maurer und H. Resch: Erzwungene Mobilität, Köln - Frankfurt am Main 1975, S. 43. Dieser Aspekt kann hier nur angedeutet werden. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß ohne ein leistungsfähiges Verkehrsnetz die Unternehmen unter Umständen eher und in größerer Zahl ihre Betriebsstätten aus der Stadt verlagern würden.

172 Verschiedentlich wird auch das Argument vorgetragen, daß die Arbeitnehmer nur gezwungenermaßen die tägliche Belastung der Überwindung der tendenziell größer werdenden Entfernungen zwischen Arbeitsplatz und Wohnung auf sich nehmen und daß die Kosten hierfür einer verfehlten Siedlungs- und Stadtentwicklungspolitik anzulasten sind[1]. Dafür mag einiges sprechen. Relevant für unser Thema ist dieses Argument an dieser Stelle jedoch nicht. Denn einmal wird niemand zum Umzug an die Peripherie der Stadt oder ins Umland gezwungen (wenn auch in Einzelfällen kaum Alternativen bestehen mögen). Zum anderen könnte diese Belastung weit größer sein, wenn die öffentliche Hand das Verkehrswesen in geringerem Umfang fördern würde. Denn die Verbesserung des (auch eines unter Umständen nicht als zureichend angesehenen) Niveaus öffentlicher Leistungen im Verkehrssektor bringt Vorteile, die den Leistungsnutzern zuzurechnen sind[2].

Bei der Berechnung des dem Umland zuzurechnenden Ausgabenanteils besteht das Problem, Zuweisungen anderer Körperschaften der öffentlichen Hand, insbesondere solche von Land und Bund, die zum Teil zum Ausgleich zentralitätsbedingter Lasten gewährt werden und im Gegensatz zu vielen anderen Zuweisungen verstärkt in die Verdichtungsgebiete (und dort vor allem an die Kernstädte) fließen[3], adäquat zu berücksichtigen. Insbesondere im Rahmen der Unterabschnitte 6300, 6310, 6500 und 6600 werden beträchtliche Investitionszu-

---

1) Vgl. Linder, W., U. Maurer und H. Resch: a.a.O. Die Ursachen dieses Prozesses, der mit den Grundstrukturen der Produktion in einer entwickelten Industriegesellschaft zusammenhängt, sind sehr komplex; wir können darauf an dieser Stelle nicht näher eingehen.

2) Damit wird aber im übrigen nicht zu der Frage Stellung bezogen, wie etwa diese Belastungen minimiert werden könnten, oder welcher Bereich - der öffentliche Personennahverkehr oder der Individualverkehr - in Zukunft verstärkt gefördert werden sollte. Teilaspekte dieses Problems werden indessen später zwangsläufig zur Sprache kommen.

3) Vgl. Pauksztat, R.: a.a.O., S. 97.

schüsse an die Stadt gewährt (vgl. die Haushaltsstellen 3601 und 3611). Die Landeszuweisungen beruhen zu einem großen Teil auf dem Vertrag zwischen dem Land Hessen und der Stadt Frankfurt zur Abdeckung überörtlicher Leistungen der Stadt im öffentlichen Personennahverkehr (vgl. § 17 FAG). Die Zuweisungen des Bundes dienen in ihrer Mehrheit der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Zurechnung der Ausgaben auf Basissektoren muß die Ausgleichswirkungen derartiger Zahlungen in die Betrachtung einbeziehen.
Offensichtlich sind diese Zuweisungen sehr stark an dem hohen Bedarf der Kernstädte an verkehrlicher Infrastruktur orientiert [1]. Unter diesem Aspekt kommen diesen Zuweisungen (selbst bei Berücksichtigung der Tatsache, daß die Steuerkraft der Stadt Frankfurt vergleichsweise groß ist [2]) nur geringe Ausgleichswirkungen zu.

Durch die nach den Paragraphen 30 und 31 FAG gewährten Zuweisungen zur Straßenunterhaltung, zum Neu- und Ausbau von Straßen kommen keine Ausgleichswirkungen zustande, da sie an alle Landkreise bzw. kreisfreie Städte gezahlt werden [3]. Von den im Rahmen des Sonderprogramms für gemeindlichen Straßenbau (§ 32 FAG) gezahlten Zuweisungen gehen ebenfalls kaum Ausgleichswirkungen aus, da die Stadt Frankfurt hieran kaum überproportional partizipiert [4]. Ausgleichswirkungen

---

1) Vgl. dazu Pauksztat, R.: a.a.O., S. 99. Er schreibt, "(daß) bei alleiniger Betrachtung des Straßenverkehrs zu vermuten (ist), daß die damit verbundenen Probleme vor allem in Verdichtungsgebieten einer Lösung bedürfen und bei Anstreben des Versorgungsziels höhere Zuweisungen für den Bereich Verkehr in die Verdichtungsgebiete zur Folge haben. Darüber hinaus verursacht die Bevölkerungskonzentration besonders hohe Investitionen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, ...".

2) So erhält Frankfurt im Rahmen der allgemeinen Zuweisungen nur die 'Mindestschlüsselzuweisung'.

3) Geringe Unterschiede in der Art der Dotation, wie sie etwa im § 31 FAG angelegt sind, bleiben dabei unberücksichtigt.

4) Vgl. Pauksztat, R.: a.a.O., S. 145 ff.(Tab. 9 - 18).

sind dagegen möglich aufgrund der Zuweisungen zur Beseitigung von Verkehrsnotständen (§ 33 FAG), die in hohem Maße der Stadt Frankfurt zufließen [1]. Unter Berücksichtigung des Bedarfsaspekts sind die vermeintlich starken Ausgleichswirkungen jedoch zu relativieren.
Die auf den Sektor Umland verrechneten Ausgaben ergeben sich im folgenden nach eigener Schätzung unter Berücksichtigung der erwähnten Finanzausgleichsregelungen und unter besonderer Berücksichtigung des Bedarfsaspekts.

Die Hälfte der Ausgaben im Verkehrsbereich, die, wie wir annehmen,durch die produktive Nutzung des Verkehrsnetzes bedingt sind, werden zu zwei Dritteln den Unternehmen in der Kernstadt zugerechnet. Damit sollen die Unternehmen mit anteiligen Kosten kommunaler Infrastrukturvorleistungen belastet werden [2]. Das restliche Drittel wird auf die Einwohner der Kernstadt nach Köpfen und die Umlandbewohner unter Bezug auf ihre Anteile am Berufsverkehrsaufkommen verteilt [3]. Die zweite Hälfte der Ausgaben, von der angenommen wird, daß sie die konsumtive Nutzung des Verkehrsnetzes widerspiegelt, wird zu 10% den Umlandbewohnern

---

1) Vgl. Pauksztat, R.: a.a.O., S. 145 ff. (Tabellen 9 und 10 - 18).

2) Zur Begründung vgl. S. 171.

3) Bedenkt man, daß den ca. 16.000 Personen, die täglich als Berufs- oder Ausbildungspendler aus der Kernstadt auspendeln, ca. 200.000 Personen gegenüberstehen, die zum gleichen Zweck in die Stadt einpendeln (vgl. dazu Statistisches Jahrbuch Frankfurt 1977, S. 40), so dürfte (bei etwa 510.000 Arbeitsplätzen in der Kernstadt) ein Anteil von 25% der Umlandbewohner an diesen Ausgaben (selbst unter Berücksichtigung der beschriebenen Ausgleichswirkungen) nicht zu hoch gegriffen sein. Denn zu beachten ist auch, daß die Umlandbewohner regelmäßig die Verkehrseinrichtungen für einen längeren Zeitraum nutzen, da sie größere Entfernungen zurückzulegen haben.
Auf die Diskussion, ob hier Durchschnittskosten oder Grenzkosten anzusetzen sind, weil die fixen Kosten der Anlagen ohnehin anfallen, gehen wir an dieser Stelle nicht nochmals ein (vgl. dazu S. 151 f. dieser Arbeit).

und zu 90 % den kernstädtischen Einwohnern, letzteren proportional zum Einkommen, zugerechnet. Dies scheint, selbst unter Beachtung der relativ hohen Ausgaben für den ÖPNV, welcher relativ stark von den Nicht-PKW-Besitzern frequentiert werden dürfte, gerechtfertigt, wenn man die in Verbrauchsstichproben zu beobachtende hohe Komplementarität von Einkommen und privaten Ausgaben für Kraftfahrzeuge in die Betrachtung einbezieht [1].

Die Ausgaben für das Bau- und Wohnungswesen werden zur Hälfte proportional zum Einkommen verteilt. Dies steht als Äquivalent der verschiedenen Einkommensschichten an den Leistungen der Bauverwaltung, die Ausgaben von 21,8 Mill. DM verursachen [2]. Die restlichen 50 % werden nach Angaben der Verwaltung im Verhältnis von 60 zu 30 zu 10 Teilen den drei untersten Einkommensschichten der Altersgruppe von 18 bis unter 60 Jahre und der Altersgruppe von 60 Jahre und älter zugerechnet, da diese vornehmlich aus den hauptsächlich im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus geförderten Baumaßnahmen profitieren [3]. Beiden Altersgruppen werden die Ausgaben je zur Hälfte zugerechnet, denn nach Informationen der Dezernatsverwaltung (Amt für Wohnungswesen) fördert die Stadt Frankfurt (in Relation zu ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung) verstärkt den Wohnungsbau für die älteren Bürger.
Die sich nach diesen Annahmen ergebende Ausgabenverteilung ist in Tabelle 12 (S. 176) ausgewiesen.

---

1) Vgl. Laufende Aufwendungen privater Haushalte für das eigene Kraftfahrzeug, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 9/1973, S. 560 ff. und Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 229 (Tabelle 2), wo ausgewiesen wird, daß die privaten Ausgaben für Verkehr und Nachrichtenübermittlung mit steigendem Einkommen sogar überproportional zunehmen.

2) Vgl. die Berechnungen im Anhang 3.

3) Auf gesamtstaatlicher Ebene wäre eine derartige Ausgabenverteilung nicht zu rechtfertigen, da durch verschiedene (auch steuergesetzliche Regelungen, die zu Einbußen bei den Steuereinnahmen führen) Maßnahmen zur Wohnungsbauförderung im wesentlichen mittlere und höhere Einkommensschichten profitieren. Vgl auch Hanusch, H.: Verteilung ..., a.a.O., S. 177 f.

Tabelle 12: Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 6

Teilbereiche	Ausgaben (in Mill. DM)	Verteilung auf Basiseinheiten: Kernstädtische Einwohner: nach Köpfen	proportional zum Einkommen	auf bestimmte Altersgruppen und Einkommensklassen: 18 bis <60 J.: <500	500- <800	800- <1200	60 J. u. älter: <500	500- <800	800- <1200	Unternehmen	Umland
Verkehrswesen	182,7										
-produktive	(91,3)	22,8 (24%)	-	-	-	-	-	-	-	60,9 (67%)	7,6 (8%)
-konsumtive Nutzung	(91,4)	-	82,3 (90%)	-	-	-	-	-	-	-	9,1 (10%)
Bau- und Wohnungswesen	46,3	-	23,1	7,0	3,5	1,1	7,0	3,5	1,1	-	-
Summe:	229,0	22,8	105,4	7,0	3,5	1,1	7,0	3,5	1,1	60,9	16,7

Quelle: Eigene Schätzung, teils nach Angaben der Dezernatsverwaltung Wohnungswesen

Die Ausgaben im Einzelplan 7 (Öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsförderung) betragen 39,9 Mill. DM. Die in diesem Einzelplan zusammengefaßten Leistungsbereiche sind sehr heterogen. Einen relativ hohen Anteil an den Gesamtausgaben haben das Abwasser- und Abfallwesen sowie der Schlacht- und Viehhof. Beide Leistungsbereiche werden (mit anderen) im Teilbereich I ausgewiesen.
Die Ausgaben zur Unterhaltung derartiger Einrichtungen werden im Schrifttum verschiedentlich nach der Zahl der Haushalte verteilt. Dies hat eine regressive Verteilung der Ausgaben zur Folge [1]. Nach unserer Einschätzung kommt ein erheblicher Teil dieser Ausgaben dem Unternehmenssektor zugute. Daher werden die Ausgaben im Teilbereich I [2] zur Hälfte proportional zum Einkommen auf die Einwohner der Kernstadt, zu 45 % auf die Unternehmen in der Kernstadt und zu 5 % auf das Umland verteilt, denn auch die Umlandbewohner beanspruchen auf verschiedene Weise diese Dienste [3].

Die Ausgaben im Rahmen der Unterabschnitte 7500, 7501 und 7600 und 7610 bis 7701, die in der Hauptsache das Friedhofswesen und sonstige öffentliche Einrichtungen oder Hilfsbetriebe der Verwaltung umfassen (Teilbereich II), werden allein den kernstädtischen Einwohnern (nach Köpfen) zugerechnet.

Die direkte Förderung von Wirtschaftszweigen (UA 7800, 7910 und 7911 - im Teilbereich III erfaßt) wird vollständig dem Unternehmenssektor zugerechnet.

---

1) Vgl. Hanusch, H.: Einkommensumverteilung ..., a.a.O., S. 227.

2) Zur exakten Abgrenzung der Teilbereiche vgl. Anhang 3, S. 339 f.

3) Zur gewerblichen Nutzung verschiedener öffentlicher Einrichtungen siehe auch Helmer, P.: a.a.O., S. 147 ff.

Ob und inwieweit, bedingt durch die Wettbewerbssituation auf den Märkten, eine "Vorteilswegnahme" aus diesen städtischen Förderungsmaßnahmen zustande kommt, ist im Rahmen einer Inzidenzanalyse, nicht aber bei der Untersuchung der Verteilung direkter Ausgaben von Kommunen von Interesse. Hier muß in die Betrachtung einbezogen werden, daß die Ausgaben zur Wirtschaftsförderung dazu dienen, der Stadt ein bestimmtes Einnahmenpotential zu erhalten und zu schaffen [1].
Welche Maßnahmen sich dazu anbieten, wird später im siebten Kapitel zu erörtern sein [2].

Die Zuteilung der Ausgaben des Einzelplans 7 auf die einzelnen Basiseinheiten kommt in der folgenden Tabelle 13 zum Ausdruck.

Tabelle 13 Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 7

Teilbereiche und jeweilige Ausgaben (in Mill. DM)		Anteilige Ausgaben für Basissektoren			
		Einwohner		Unternehmen	Umland
		proport. zum Eink.	nach Köpfen		
I	27,7	13,8	-	12,5	1,4
II	10,3	-	10,3	-	-
III	1,9	-	-	1,9	-
Summe:	39,9	13,8	10,3	14,4	1,4

Quelle: Eigene Schätzung

1) Vgl. auch die Ausführungen auf S. 171.

2) Vgl. insbesondere S. 312 ff.

Die Ausgaben im Rahmen des Einzelplans 8 (Wirtschaftliche Unternehmen, Allgemeines Grund- und Sondervermögen) belaufen sich auf 68,6 Mill. DM.
57,5 Mill. DM davon stammen aus den Ausgaben für den Bau und Ausbau von S-Bahn-Strecken (Teilbereich I).
Die restlichen 11,1 Mill. DM ergeben sich (als Saldogröße) aus den vielfältigen organisatorisch rechtlichen Beziehungen der Stadt Frankfurt zu verschiedenen wirtschaftlichen Unternehmen, deren Eigenkapital sich vollständig oder teilweise in der Hand der Stadt befindet (Teilbereich II) [1].

An den Leistungen der Stadt zum Ausbau der Nahverkehrsstrecken der Deutschen Bundesbahn zu einem leistungsfähigen S-Bahn-System partizipiert das Umland relativ stark [2]. Es ist zwar kaum möglich, diesen Anteil exakt anzugeben, - insbesondere deshalb nicht, weil auch hier übergeordnete öffentliche Körperschaften beträchtliche Investitionsbeihilfen zu diesem Projekt gewähren von denen Ausgleichswirkungen ausgehen. Insgesamt dürfte der dem Umland zuzurechnende Anteil an diesen kernstädtischen Ausgaben jedoch über jenem liegen, der dem Umland von den kernstädtischen Ausgaben für das Verkehrswesen zugerechnet wurde. Denn im Gegensatz zur Stadt-Bahn, deren Linienführung vornehmlich auf die zur Kernstadt gehörenden Stadtteile beschränkt ist, führen die S-Bahn-Strecken weit über die Grenzen der Kernstadt hinaus bis zur Peripherie des Rhein-Main-Agglomerationsraumes. Wir rechnen dem Umland daher 20 % der Ausgaben innerhalb des Teilbereichs I zu; 60 % der Ausgaben verteilen wir nach Köpfen auf die kernstädtischen Einwohner. Die restlichen 20 % der Ausgaben werden den Unternehmen in der Kernstadt

---

1) Vgl. dazu die Berechnungen im Anhang 3, S. 352 ff.

2) Vgl. dazu auch Gillessen, J.: a.a.O., S. 286.

zugerechnet, die in der einen oder anderen Weise ebenfalls von einem leistungsfähigen Nahverkehrssystem profitieren [1].
Die übrigen im Teilbereich II zusammengefassten Unterabschnitte des Einzelplans 8 sind recht heterogen. Neben Unternehmen, die sich dem Wettbewerb auf den verschiedenen Märkten einer Volkswirtschaft mehr oder minder stark ausgesetzt sehen, gehören auch solche hierzu, die eine monopolartige Stellung auf bestimmten Märkten haben und die das bei ihren Preisgestaltung in gewissen Grenzen nutzen können. Andere müssen ihre Preisforderungen an kollektiven Zielen orientieren oder dürfen aus politischen oder sozialen Gründen keine Kostendeckung anstreben.
Es ist deshalb und wegen der unzureichenden Datenbasis schwierig, Kriterien für eine Zuteilung der Ausgaben zu finden und bei der Bestimmung der Anteile der Basiseinheiten der Realität nahe zu kommen.
Dem Umland teilen wir 15 % (= 1,7 Mill. DM) der Ausgaben des Teilbereichs II zu. Hierin sehen wir das Äquivalent für die vielfältige Partizipation der Wirtschaftseinheiten des Umlandes an den zum Teil nicht kostendeckend vorgehaltenen Leistungen der mit städtischer Beteiligung geführten Wirtschaftsbetriebe, deren Defizite durch städtische Zuschüsse gedeckt werden. Die restlichen Ausgaben in Höhe von 9,4 Mill. DM werden je zur Hälfte auf die Unternehmen und die Einwohner in der Kernstadt aufgeteilt [2]. Letztere partizipieren daran proportional zum jeweiligen Einkommen, denn man kann davon ausgehen, daß die Konsumausgaben, die auf mittlere Sicht dem Einkommen cum grano salis proportional sind, einen guten Indikator für die Anteile an der nicht-kostendeckenden Vorhaltung von Leistungen durch wirtschaftliche Unternehmen der

---

1) Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Verteilung der Ausgaben für das Verkehrswesen (Einzelplan 6).

2) Zur verteilungspolitischen Bedeutung wirtschaftlicher Unternehmen der Kommunen siehe auch Helmer, P.: a.a.O., S. 155 ff.

öffentlichen Hand abgeben.
Die Verteilung der Ausgaben des Einzelplans 8 ist in Tabelle 14 ausgewiesen.

Tabelle 14 Die Verteilung der Ausgaben im Einzelplan 8

Teilbereiche und jeweilige Ausgaben (in Mill. DM)	Anteilige Ausgaben für Basissektoren			
	Einwohner		Unter-nehmen	Umland
	proportional zum Einkommen	nach Köpfen		
I 57,5	-	34,5	11,5	11,5
II 11,1	4,7	-	4,7	1,7
Summe: 68,6	4,7	34,5	16,2	13,2

Quelle: Eigene Schätzung

10. Ausweis der Ausgabenverteilung

Das Ergebnis der Verteilung der Ausgaben der Einzelpläne auf die verschiedenen Basiseinheiten wird in Tabelle 15 ausgewiesen. Dabei werden die Pro-Kopf-Ausgaben nach Maßgabe der Zahl der Klassenmitglieder auf die einzelnen Einkommensklassen umgelegt.
Für die Umlage der proportional zum Einkommen verteilten Ausgaben haben wir den mittleren Betrag in den einzelnen Einkommensklassen (in Tausend DM) als 'Äquivalenzziffer' gewählt. Für die unterste Einkommensklasse wurde dabei ein Betrag von DM 400,-- und für die oberste Einkommensklasse ein Betrag von DM 6.000 ,-- festgesetzt. Für Kinder und Jugendliche muß, damit auch diesen proportional zum Einkommen zugerechnete Ausgaben zugeteilt werden können, eine 'Äquivalenzziffer' vorgegeben werden. Wir haben hier den Wert 0,6 gewählt (dem liegen Angaben über die durchschnittlichen Lebenshaltungskosten eines Kindes bzw. Jugendlichen zugrunde, wobei auch anteilige Kosten der Wohnung u.ä. eingerechnet sind). Diese 'Äquivalenzziffern' gelten auch bei der Analyse der Einnahmen-

seite [1]. Sie müssen mit der Zahl der Personen in den jeweiligen Einkommensklassen multipliziert (gewichtet) werden, um den Betrag ermitteln zu können, der den jeweiligen Einkommensklassen (Basiseinheiten) zuzurechnen ist.
Das folgende Beispiel soll die Verteilung der proportional zum Einkommen verteilten Ausgaben nach Äquivalenzziffern illustrieren: Der Anteil der Einkommensklasse von 800 bis unter 1200 DM im Altersbereich von 18 bis unter 60 Jahre an den gesamten, proportional zum Einkommen verteilten Ausgaben ergibt sich aus dem Äquivalenzwert (Äquivalenzziffer mal der Zahl der Personen in dieser Einkommensklasse) dieser Gruppe im Verhältnis zum gesamten Äquivalenzwert. Der Äquivalenzwert dieser Gruppe beträgt 119, nämlich 1,0 (Mittelwert der Einkommensklasse) mal 119 (Zahl der Personen in dieser Einkommensklasse in Tsd.); der Gesamt-Äquivalenzwert ist 735,65 [2]. Also beträgt der Anteil dieser Einkommensgruppe (Basiseinheit) 39,4 Mill. DM [3].

In Tabelle 15 weisen die Zeilen 10 bzw. 14 die Verteilung der städtischen Ausgaben auf die Basissektoren aus. Der Wert für die kernstädtischen Einwohner (978,3 Mill. DM) ergibt sich aus der Summation der Werte für die einzelnen Basiseinheiten. Die dem Unternehmenssektor zugerechneten Ausgaben werden nach Maßgabe der Beschäftigtenzahl auf die einzelnen Wirtschaftsabteilungen verteilt; man vergleiche Tabelle 16 (S. 184).

---

1) Diese Zuordnung einer Äquivalenzziffer dient nur der Verteilung der proportional zum Einkommen verteilten Ausgaben (und Einnahmen) auf die Einheiten des Basissektors kernstädtischer Einwohnerschaft.
Es ändert sich dadurch nichts an der prinzipiellen, das Konzept bestimmenden Annahme, wonach das (Netto)-Einkommen eines Haushalts nur auf die erwachsenen Personen aufgeteilt wird. Vgl. dazu die Ausführungen im Anhang 2, S. 329 ff., insbesondere S. 333.

2) Dieser Wert ergibt sich als Summe der mit der jeweiligen Zahl der Personen gewichteten Mittelwerte in den Einkommensklassen (vgl. Zeile 13 in Tabelle 15).

3) Vgl. Zeile 12 in der entsprechenden Spalte 9. Der Wert errechnet sich aus (119 : 735,65) x 234,7 Mill. DM (dies ist die Summe der proportional zum Einkommen zu verteilenden Ausgaben).

Tabelle 15 Zurechnung der Ausgaben

EP	Betrag in Mill. DM	Benutzer-, Leistungsempfänger "profil" (Basiseinheiten)																			
		Einwohner in der Kernstadt																		Unternehmen	Umland
		Alter:		0-<6J.	6-<18J.	18-<60 Jahre							60 Jahre und älter								
		Einkommensklasse:				<500	500-<800	800-<1200	1200-<1800	1800-<2500	2500-<5000	≥5000	<500	500-<800	800-<1200	1200-<1800	1800-<2500	2500-<5000	≥5000		
		Äquivalenzziffer:		0,6	0,6	0,4	0,65	1,0	1,5	2,15	3,75	6,0	0,4	0,65	1,0	1,5	2,15	3,75	6,0		
		Personenzahl (Tsd)		32	84	28	60	119	97	60	6	3	12	22	49	30	25	4	-		
		Verteilung proport. zum Eink.	pro Kopf																		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)
(1) 0	147,0	-	86,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53,0	7,9
(2) 1	97,0	-	73,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18,4	4,9
(3) 2	126,5	-	-	-	124	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,5
(4) 3	143,4	83,5	14,6	-	-	8,8	4,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,2
(5) 4	296,0	-	6,8	50,5	74,6	72,1	21,8	2,2	-	-	-	-	54,6	11,5	1,9	-	-	-	-	-	-
(6) 5	83,7	36,3	36,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,6	7,5
(7) 6	229,0	105,4	22,8	-	-	7,0	3,5	1,1	-	-	-	-	7,0	3,5	1,1	-	-	-	-	60,9	16,7
(8) 7	39,9	13,8	10,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14,4	1,4
(9) 8	68,6	4,7	34,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16,2	13,2
(10)	1.231,1	243,7	285,1	50,5	198,6	87,9	29,6	3,3	-	-	-	-	61,6	15,0	3,0	-	-	-	-	166,5 2)	86,3
(11)	Verteilung der Summe der Spalte 4 nach Personenzahl →			14,5	38,0	12,7	27,1	53,8	43,8	27,1	2,7	1,3	5,4	9,9	22,1	13,6	11,3	1,8	-		
(12)	Verteilung der proportional zum Einkommen zugerechneten Ausgaben (Spalte 3) →			6,4	16,7	3,7	12,9	39,4	48,2	42,7	7,5	6,0	1,6	4,7	16,2	14,9	17,8	5,0	-		
(13)	nach Äquivalenzziffern 1)			(19,2)	(50,4)	(11,2)	(39,0)	(119)	(145,5)	(129)	(22,5)	(18)	(4,8)	(14,3)	(49)	(45)	(53,75)	(15)	-	(735,65) 3)	
(14)	Gesamtsumme			71,4	253,3	104,3	69,6	96,5	92,0	69,8	10,2	7,3	68,6	29,6	41,3	28,5	29,1	6,8	-	(978,3)	
(15)	Basissektoren in Prozent			79,5																13,5	7,0

1) Diese Äquivalenzziffern werden nachrichtlich ausgewiesen. Sie ergeben sich aus der Multiplikation der klassenspezifischen Äquivalenzziffer mit der Zahl der Personen in der Basiseinheit.

2) Zur Verteilung dieser Ausgaben auf die einzelnen Wirtschaftsabteilungen vergleiche Tabelle 16.

3) Summe der Äquivalenzziffern.

Tabelle 16 Die Zurechnung der Ausgaben auf die Unternehmen (Wirtschaftsabteilungen) in der Kernstadt nach der Zahl der Beschäftigten

Wirtschafts-abteilung	Beschäftigte in Tsd. [a]	Anteil an den unter-nehmensbezogenen Aus-gaben in Mill. DM [b]
0	0,75	0,2
1	4,29	1,4
2	129,7	42,7
3	27,85	9,2
4	83,7	27,6
5	68,9	22,7
6	42,8	14,1
7	77,6	25,5
8	19	6,2
9	51,2	16,9
	505,79	166,5

a) Quelle: Arbeitsstättenumfrage, a.a.O., Tabelle 1

b) Aus dem relativen Anteil an der Zahl der Beschäftigten multipliziert mit 166,5 Millionen DM.

C. Die Sensitivität der Ergebnisse der Ausgabenzurechnung bezüglich der Variation bestimmter Annahmen zur Verteilung der Ausgaben

Im folgenden soll anhand von drei Beispielen geprüft werden, wie stark die Wahl anderer, mehr oder weniger modifizierter Hypothesen zur Ausgabenverteilung, das Ergebnis der Verteilung der Ausgaben auf Basissektoren bzw. -einheiten verändern würden.
Je stärker sich die Sensitivität der Ergebnisse in Abhängigkeit von der Wahl verschiedener Verteilungshypothesen erweist, desto vorsichtiger muß das Ergebnis einer Verteilungsanalyse interpretiert werden [1].

Nimmt man beispielsweise an, daß die Ausgaben im Einzelplan 0 Allgemeine Verwaltung zu 80 % auf die Einwohner der Kernstadt und zu 20 % auf die in der Kernstadt angesiedelten Unternehmen zu verteilen sind, so sinkt der prozentuale Anteil des Unternehmenssektors an den Gesamtausgaben von 13,5 % auf 11,2 %, der des Umlands von 7,0 % auf 6,4 %, während der Anteil der kernstädtischen Einwohnerschaft von 79,5 % auf 82,4 % steigen wird.

Geht man wie Hanusch davon aus, die Relation von konsumtiver zu produktiver Nutzung des Verkehrswesens sei 3 zu 1 [2] und nimmt man ferner an, daß dem Basissektor Umland - vorweg - 20 % der kernstädtischen Verkehrsausgaben anzulasten sind, dann ändern sich die Anteile des Unternehmenssektors an den Gesamtausgaben auf 11,8 %, des Umlandsektors auf 8,6 % und der kernstädtischen Einwohnerschaft auf 79,8 %.

---

1) Da die Änderung von Verteilungshypothesen bei Ausgabenpositionen von geringem Volumen kaum das Gesamtergebnis beeinflußt, werden im folgenden in erster Linie Verteilungshypothesen variiert, die sich auf große Ausgabenblöcke beziehen.

2) Vgl. dazu Fn. 3) auf S. 170 in dieser Arbeit.

Verteilt man die Ausgaben im Einzelplan 1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung zu 90 % nach Köpfen auf die Kernstadtbewohner und zu 10 % auf den Basissektor Umland, so sinkt der Anteil des Unternehmenssektors an den Gesamtausgaben auf 12,0 %, die prozentualen Anteile der Kernstadtbewohner steigen auf 80,6 % und die des Umlandes auf 7,4 % der Gesamtausgaben.

Es kann resümierend festgehalten werden, daß (auch nach nicht unerheblichen Modifikationen der Hypothesen zur Verteilung von kernstädtischen Ausgaben) im ganzen mit guten Gründen davon ausgegangen werden darf, daß den Basiseinheiten kernstädtische Einwohner etwa 80 %, dem Unternehmenssektor zwischen 12 und 15 % und den Wirtschaftseinheiten im Umland zwischen 6 und 9 % der Gesamtausgaben der Kernstadt zugerechnet werden können [1].
Je nach Verteilungshypothesen wird sich der Anteil der verschiedenen Basiseinheiten innerhalb der Einwohnerschaft ebenfalls ändern; dies wird im folgenden jedoch nicht weiter verfolgt.

---

1) In diesem Zusammenhang mag das Ergebnis der Fallstudie von Mielke zur Situation in Hamburg interessant sein. Mielke kommt zu dem Ergebnis, daß von den Gesamtausgaben Hamburgs 74,7 % Hamburger Haushalten, 15,7 % (örtlichen und auswärtigen) Unternehmen, 5,3 % Haushalten im Hamburger Umland und 4,3 % dem Rest der Welt (nur Haushalte) zugute kommen (Mielke, B.: a.a.O., S. 127 und Tabelle 10). Obwohl Mielkes Konzept von dem unsrigen in einigen Punkten abweicht (unterschiedliche Abgrenzung von Leistungsempfängergruppen, Berücksichtigung der Inzidenz öffentlicher Leistungen u.a.m.) und Hamburg als Stadtstaat und Seehandelszentrum andere Charakteristika aufweist als Frankfurt, liegen die Ergebnisse der Analysen nicht weit auseinander. Im folgenden kann den Gründen hierfür aber nicht nachgegangen werden.

IV. Zurechnung der Einnahmen auf Basiseinheiten (Statische Analyse)

A. Vorbemerkungen

Im Rahmen der folgenden quantitativen Berechnungen wird darauf verzichtet, Wirkungsverzögerungen zu erfassen, die sich - etwa beim kommunalen Anteil an der Einkommensteuer - durch die (notwendige) Orientierung der Berechnung aktueller Werte an zurückliegenden Datenlagen ergeben. (So sind beispielsweise auch die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik maßgebend für die Festlegung der Schlüsselzahl und damit für den Anteil an der Einkommensteuer künftiger Jahre). Dieses Vorgehen ist um so eher am Platze, als der zu erwartende Mehraufwand kaum durch genauere Ergebnisse gerechtfertigt werden dürfte [1]; und da im Rahmen der Interpretation der Ergebnisse und der dynamischen Analyse sowie der Würdigung der Stadt-Umland-Wanderung diese Aspekte aufgegriffen werden.
In der Übersicht D wird schematisch aufgezeigt, welche Faktoren die kommunalen Einnahmen (Gewerbesteuer nach -ertrag und -kapital, Lohnsummensteuer, Grundsteuer, Anteil an der Einkommensteuer, spezielle Zuweisungen, und die Schlüsselzuweisung [2]) beeinflussen und

---

1) Vgl. dazu Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): Stadtentwicklung Wiesbaden, Wanderungsströme, Wanderungsmotive und Stadterhaltung, bearbeitet von J. Geisler und H. Hochgesand, Wiesbaden Februar 1977.
Dort wird eine "dynamische" Modellrechnung für die Stadt Karlsruhe erwähnt, in der diese zeitlichen Verwerfungen berücksichtigt werden. Diese Studie zeigt, daß zeitliche Wirkungsverzögerungen das Gesamtergebnis (Summe der Einnahmen) nur unwesentlich beeinflussen. Vgl. Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 58.

2) Auf den Ausweis von Bestimmungsgründen von sonstigen Steuereinnahmen, sonstigen Einnahmen (in der Hauptsache Gebühren und Beiträge) und von Krediten kann dabei verzichtet werden, da diesen Einnahmen im Rahmen unserer Untersuchung nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Vgl. auch die Ausführungen auf S. 142 ff.

Übersicht D: Verknüpfung der Einnahmen

Externe Einflüsse: variable Wertvorgabe
W = wirtschaftliche und soziale Einflüsse
konstante Wertvorgabe
Größen werden bestimmt durch:
G = Haushaltssatzung der Gemeinde
L = Landesgesetz (FAG Hessen)
B = Bundesgesetz

VERLAGERUNGSPROZESSE

ARBEITSSTÄTTEN

EINWOHNER

Flächeninanspruchnahme

Kaufkraft

L Kopf- und Ergänzungsansätze

L im FAG kodifizierte Regelungen

Bedarfsvorgaben nach Art und Struktur der Gemeinden

Bedarfsmeßzahl

Spezielle Zuweisungen/Umlagen

Schlüsselzahl im FAG

W Produktivität

Sockelaufkommen der Gemeinde

Sockelaufkommen des Landes

W Einkommensteueraufkommen Land

B Anteilsatz

Steuerkraftmeßzahl

G Hebesatz

W Produktivität

G Hebesatz

G Hebesatz

W Produktivität

Gemeindeanteil an Einkommensteuer

L Ausschüttungsquote

Gewerbesteuer n. Ertrag u. Kapital

Lohnsummensteuer

Grundsteuer

Schlüsselzahl

Anteil an der Einkommensteuer

Schlüsselzuweisung

B Umlagesatz

Realsteuern

EINNAHMEN

Gewerbesteuerumlage

Sonstige Steuereinnahmen

Sonstige Einnahmen

Kredite

wie diese Faktoren untereinander verknüpft sind [1]. Diese Übersicht ist einmal als Grundlage der sich anschließenden statischen Zurechnung der Einnahmen auf Basiseinheiten anzusehen; sie bereitet aber auch den Weg für die dynamische Analyse vor.

B. Die Zurechnung der Einnahmen

1. Die Zurechnung der Einnahmen aus der Grundsteuer A und B

Die Grundsteuer, eine Realsteuer deren Aufkommen den Gemeinden zusteht, setzt sich zusammen aus der Grundsteuer A, die als Steuerobjekt das land- und forstwirtschaftliche Vermögen und als Bemessungsgrundlage den Einheitswert der Grundstücke und Gebäude zum Gegenstand hat, und der Grundsteuer B, bei der bebaute und unbebaute Wohn- und Betriebsgrundstücke das Steuerobjekt darstellen und sich die Bemessungsgrundlage ebenfalls aus Einheitswerten ergibt [2]. In den urbanen Kommunen dominiert naturgemäß die Grundsteuer B.
Das Aufkommen aus der Grundsteuer A betrug in der Stadt Frankfurt 1977 etwa 0,3 Mill. DM; wir rechnen es vollständig der Wirtschaftsabteilung Gewerbliche

---

1) Diese Übersicht orientiert sich an der Konzeption zur Analyse der Wirkungen veränderter Nutzungsverteilungen zwischen Kern- und Randgemeinden auf die kommunalen Einnahmen von Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel, a.a.O. Sie lehnt sich an die dort dargestellt Verknüpfung der Einnahmen an (vgl. ebenda, S. 51); berücksichtigt jedoch die spezifischen Regelungen des hessischen FAG in der Fassung vom 3.1.1977, a.a.O. Die Einnahmen aufgrund finanzausgleichsrechtlicher Regelungen aus speziellen Zuweisungen wie auch Einnahmewirkungen aus der Erhebung und Verteilung von Umlagen werden zusammengefaßt in der Einnahmenart Spezielle Zuweisungen/Umlagen. Diese Größe wird maßgeblich von gemeindespezifischen Gegebenheiten bestimmt (Schullasten, Straßenunterhaltung, kreisfreie bzw. -angehörige Gemeinde).

2) Auf die Verfahren braucht hier nicht im einzelnen eingegangen zu werden. Vgl. dazu das Bewertungsgesetz i.d.F. vom 26.9.1974, BGBl. I, S. 2369.

Landwirtschaft und Tierhaltung zu.
Die Zurechnung des Aufkommens der Grundsteuer B in Höhe von 97,8 Mill. DM ist schwieriger.
Die Grundsteuer knüpft an dem Besteuerungsobjekt an und ist unabhängig vom Wohnsitz des Steuerzahlers.
Die Grundsteuerschuld ergibt sich als Produkt von Grundsteuermeßbetrag und Hebesatz, der Meßbetrag aus der Multiplikation der Einheitswerte mit der Steuermeßzahl. Als Einheitswerte gelten seit der Grundsteuerreform von 1974 grundsätzlich die (modifizierten) Werte aus dem Jahre 1964 [1].
Zur Aufteilung des Aufkommens der Grundsteuer B auf die in der Stadt Frankfurt ansässigen Unternehmen und Einwohner könnte man die für die beiden Basissektoren aufsummierten Grundsteuermeßbeträge heranziehen. Dies war jedoch nicht möglich, da die von den Finanzämtern geführten Meßbetragsverzeichnisse nicht nach der Art der Flächennutzung differenzieren.
Möglich ist allerdings, die Meßbeträge indirekt zu ermitteln, indem man auf die gewerblich bzw. zu Wohnzwecken genutzte Geschoßfläche [2] zurückgreift. Daraus lassen sich Wertansätze und Vervielfältiger für die Einheitswerte ermitteln, die über die Steuermeßzahl zu den Meßbeträgen führen.
Die in den einzelnen Wirtschaftszweigen genutzte Geschoßfläche kann aus der Arbeitsstättenumfrage ermittelt werden; dazu ist die jeweils pro Beschäftigten genutzte Geschoßfläche mit der Anzahl der Beschäftigten im jeweiligen Wirtschaftszweig zu multiplizieren [3].
Dies ist in der folgenden Tabelle 17 ausgewiesen.

---

1) Die Struktur der grundsteuerzahlenden Basiseinheiten (Unternehmen und Einwohner in der Kernstadt) wird durch die mangelnde Aktualisierung der Einheitswerte nicht berührt. Letzteres bleibt daher ohne Einfluß auf das Ergebnis der Untersuchung.

2) Als Geschoßfläche werden sowohl die üblicherweise als Wohnfläche bezeichneten und zu Wohnzwecken genutzten Flächen als auch die gewerblich genutzten Flächen bezeichnet.

3) Dieser Indikator vernachlässigt allerdings die unbebauten Wohn- und Betriebsgrundstücke.

Tabelle 17 Geschoßfläche nach Wirtschaftsabteilungen

Wirtschafts-abteilung	Geschoßfläche im qm pro Beschäftigten	Beschäftig-tenzahl	gesamte Geschoßfläche in qm
0	für Berechnung der Verteilung der Grundsteuer B irrelevant		
1	40	4.294	171.760
2	46	129.697	5.966.062
3	27	27.848	751.896
4	49	83.733	4.102.917
5	30	68.896	2.066.880
6	31	42.776	1.325.056
7	39	77.575	3.025.425
8	30 } geschätzt	19.050	571.500
9	30 } geschätzt	51.165	1.534.950
			19.517.446

Quelle: Arbeitsstättenzählung 1977/78 ..., a.a.O. und eigene Berechnungen

Insgesamt ergibt sich also eine gewerblich genutzte Fläche von 19.517.446 qm.
Die zu Wohnzwecken genutzte Fläche beträgt 22.526.700 qm. Sie ergibt sich aus der Multiplikation der pro Person durchschnittlich genutzten Wohnfläche von 35,7 qm [1] mit der Zahl der Einwohner von 631.000.
Die absoluten Flächenwerte müssen mit dem Wert der Bausubstanz gewichtet werden, die maßgeblich den Einheitswert beeinflusst bzw. bestimmt. Die Bewertung der Bausubstanz erfolgt in der Regel mit einem Vielfachen der Jahresrohmiete (Ertragswertverfahren) und nur bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen nach dem

1) Dieser Wert leitet sich aus den Erhebungen im Rahmen der Wohnungsumfrage ab.
Vgl. dazu Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur im Raum Frankfurt am Main, a.a.O., S. 180.

192 Sachwertverfahren [1].
Da sowohl die Jahresrohmiete als auch der Vervielfältiger, wegen der durchweg guten Citylagen und der oft jüngeren Bausubstanz gewerblich genutzter Geschoßflächen, bei diesen höher liegen wird als bei den zu Wohnzwecken genutzten Flächen, übersteigt der Einheitswert der gewerblich genutzten Flächen den der Wohnflächen. Im folgenden wird davon ausgegangen, daß die Miete für gewerblich genutzte Flächen etwa 60 % über der liegt, die bei Flächen gezahlt wird, die zu Wohnzwecken genutzt werden, und daß der Vervielfältiger im ersten Fall den im zweiten Fall um 10 % übersteigt [2]. Dann macht die Differenz der Einheitswerte etwa 70 % aus. Für die beiden Sektoren ergibt sich somit für die Gesamtheit der Grundsteuereinheitswerte eine Relation von 19.517 mal 1,7 zu 22.527; also ein Verhältnis von 33.179 zu 22.527 oder von 3 zu 2.
Da die Steuermeßzahl für die Mehrfamilienhäuser und die Geschäftsbauten gleichermaßen 3,5 von Tausend beträgt [3], bleibt das Verhältnis der nach der jeweiligen Nutzung aufsummierten Meßbeträge konstant.
Weil auch der Hebesatz für alle Nutzungsarten identisch ist, wird das Aufkommen aus der Grundsteuer B in Höhe von 97,8 Mill. DM im Verhältnis von 3 zu 2 auf den Unternehmens- und den Einwohnersektor in der Stadt Frankfurt verteilt [4].

---

1) Vgl. §§ 76, 78-82 und 83-89 des Bewertungsgesetz i.d.F. vom 26.9.1974, BGBl. I, S. 2369.

2) Diese Schätzung beruht auf Gesprächen mit Bediensteten des Stadtsteueramtes Frankfurt am Main.

3) Bei Ein- bzw. Zweifamilienhäusern beträgt die Steuermeßzahl 2,6 (für die ersten 75.000 DM) bzw. 3,1 von Tausend (Vgl. § 15 Grundsteuergesetz vom 7.8.1973, BGBl. I, S. 965). Die dadurch bedingte Modifikation des Ergebnisses wird vernachlässigt.

4) Andere Schätzungen (auf bundesweiter Ebene) weichen hiervon nicht unerheblich ab. Vgl. Bedau, K.-D., und G. Göseke: Wirken indirekte Steuern regressiv?, in: DIW-Wochenbericht, 39. Jg., Nr. 21/1972, S. 187 ff. Sie teilen die Einnahmen aus der Grundsteuer B (und auch die aus der Grunderwerbsteuer) zu einem Viertel dem Unternehmenssektor und zu drei Vierteln der Einwohnerschaft zu.

Der Anteil der einzelnen Wirtschaftszweige ergibt sich nach Maßgabe des Anteils an der gesamten gewerblich genutzten Fläche (vgl. dazu Tabelle 17). Die entsprechenden Werte sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 18 Anteil der Wirtschaftsabteilungen an den Einnahmen aus der Grundsteuer B

Wirtschaftsabteilung	Anteil an den Einnahmen aus der Grundsteuer B (in Mill. DM)
1	0,52
2	17,95
3	2,26
4	12,34
5	6,22
6	3,99
7	9,10
8	1,71
9	4,61
	58,7 Mill. DM

Die der Einwohnerschaft zuzurechnenden Einnahmen aus der Grundsteuer B in Höhe von 39,1 Mill. DM werden proportional zum Einkommen zugerechnet, da Grundsteuer, (die bei Wohnungs- und Hauseigentum direkt gezahlt bzw. in der Regel in den Mieten überwälzt wird), Ausgaben für die Wohnung bedeuten, die eng mit dem Einkommen korrelieren [1]. Zwar steigen mit zunehmendem Einkommen diese Ausgaben nur unterproportional [2], doch scheint eine Zurechnung proportional zum Einkommen eher zu rechtfertigen zu sein als eine Zurechnung "auf Köpfe".

---

1) Vgl. dazu die Erhebung zur Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ...., a.a.O., S. 200 ff., wo dies für den Bereich der Mietausgaben nachgewiesen wird.

2) Vgl. ebenda, S. 203.

Die Art der Zurechnung der Einnahmen aus der Grundsteuer B führt allerdings dazu, daß spezifische Unterschiede nach Art und Maß der Flächennutzung (soweit sie sich nicht in der Bewertung widerspiegeln) nicht berücksichtigt werden können. Insbesondere mußte unterstellt werden, die wertmäßige Struktur der Bausubstanz sei in allen Branchen gleich. Die Rechnung hat auch zur Folge, daß eine Nutzungsumwidmung innerhalb des Unternehmenssektors bzw. innerhalb der Wohnungsnutzung nicht erfaßt wird. Eine Nutzungsumwidmung zwischen beiden Sektoren wirkt sich nach Maßgabe des (reziproken Wertes des) Faktors 1,7 auf die Grundsteuereinnahmen aus. Wenn im Rahmen der dynamischen Analyse die Wirkungen von Verlagerungsprozessen untersucht werden, müssen gegebenenfalls auch derartige Aspekte Beachtung finden.

2. Die Zurechnung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer nach Gewerbeertrag und Gewerbekapital

Die Gewerbesteuer zählt ebenfalls zu den Realsteuern. Ihre fiskalische Bedeutung ist für die Gemeinden nach der Finanzreform von 1969 durch die im Tausch mit einem vierzehnprozentigen Anteil an der Einkommensteuer erfolgte Abtretung einer etwa vierzigprozentigen [1] Gewerbesteuerumlage etwas zurückgegangen; nach wie vor stellt die Gewerbesteuer in vielen Kommunen jedoch eine der (wenn nicht die) Haupteinnahmenquellen dar.
Die Gewerbesteuerschuld errechnet sich aus einem einheitlichen Gewerbesteuermeßbetrag, der sich aus einem Meßbetrag nach dem Gewerbeertrag sowie einem Meßbetrag aus dem Gewerbekapital zusammensetzt und der mit dem von der Gemeinde festzusetzenden Hebesatz

---

1) Zum kommunalen Anteil an der Einkommensteuer siehe die Ausführungen auf S. 202 f. Der Gewerbesteuerumlage"satz" ist abhängig von der gemeindlichen 'Anspannung' des Hebesatzes im Vergleich zum Landesdurchschnitt. Die Umlage ist regelmäßig geringer als 40 % des Gewerbesteueraufkommens, wenn der Hebesatz in einer Gemeinde über dem landesdurchschnittlichen Hebesatz liegt. Dies trifft für die Stadt Frankfurt zu.

multipliziert wird. Die Meßbeträge sind das Produkt aus Gewerbeertrag bzw. Gewerbekapital und den jeweiligen Steuermeßzahlen; Steuerobjekt der Gewerbesteuer ist prinzipiell der Gewerbebetrieb. Verschiedene Berufe bzw. Betriebsarten sind von der Gewerbesteuer ausgenommen [1].
Um zu ermitteln, wie hoch der Beitrag einzelner Unternehmen in verschiedenen Branchen zum Gewerbesteueraufkommen ist, müßten branchenspezifische Meßbeträge der in Frankfurt ansässigen Unternehmen bekannt sein. Dies ist aus mehreren Gründen nicht der Fall [2]; bekannt sind uns nur die Beschäftigtenzahlen und das Gewerbesteueraufkommen in den Wirtschaftszweigen. Deshalb und auch weil die gesetzliche Berechnungsgrundlage der Gewerbesteuer (wegen Freibeträgen, gestuften Steuermeßzahlen u.ä.) recht kompliziert ist, wird im folgenden ein fiktiver einheitlicher Meßbetrag für alle Branchen gebildet, der in Zusammenhang mit der Beschäftigung gebracht wird. Es soll gelten: Der einheitliche Gewerbesteuermeßbetrag ist gleich der Gewerbesteuer"produktivität" mal der Zahl der Beschäftigten; dann ergibt sich das Gewerbesteueraufkommen in den einzelnen Branchen aus der multiplikativen Verknüpfung von Gewerbesteuer"produktivität", Beschäftigtenzahl und Hebesatz [3].
Die folgende Rechnung basiert auf den Sollzahlen der

---

1) Vgl. §§ 11 ff. und § 3 Gewerbesteuergesetz i.d.F. vom 22.9.1978, BGBl. I, S. 1557.

2) Die Steuermeßbeträge werden statistisch nicht gemeindeweise veröffentlicht und können aufgrund des Steuergeheimnisses auch nicht aus den den Steuerämtern intern zur Verfügung stehenden Daten abgeleitet werden. Zwar sind für die einzelnen Bundesländer die branchenspezifischen Meßbeträge bekannt; eine Verwendung dieser Werte hätte jedoch zur Folge, daß kommunale Besonderheiten in den landesweiten Durchschnittswerten "untergehen", was die Ergebnisse verfälschen kann. Vgl. dazu auch Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 41 f.

3) Die Gewerbesteuer"produktivität" (je Beschäftigten) in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen hat keine Bedeutung für die Zurechnung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Mit ihrer Hilfe läßt sich aber abschätzen, wie hoch der Gewerbesteuerausfall sein wird, wenn ein Unternehmen einer bestimmten Branche mit einer bestimmten Zahl von Beschäftigten seinen Standort aus der Stadt verlagert. Vgl. dazu S. 241 f.

Gewerbesteuervorauszahlung der einzelnen Wirtschaftsabteilungen, da die aktuellen Ist(aufkommens)zahlen nicht bekannt waren. Als Vorauszahlungssoll der Gewerbesteuer der einzelnen Wirtschaftszweige wird der einfache Durchschnitt der Vorauszahlungssollzahlen der Jahre 1976, 1977 und 1978 gewählt, wodurch einige Schwankungen ausgeglichen werden können. Tabelle 19 weist die anteiligen Gewerbesteuerzahlungen der verschiedenen Wirtschaftsabteilungen aus. Dabei wurde aus der Summe der Vorauszahlungssollzahlen (Spalte I) für jede Wirtschaftsabteilung der prozentuale Anteil am gesamten Gewerbesteuervorauszahlungssoll der drei Jahre ermittelt (Spalte II). Multipliziert mit den zuzurechnenden Gewerbesteuereinahmen in Höhe von 489,2 Mill. DM ergibt sich der jeweilige Anteil der Wirtschaftsabteilungen an den Einnahmen aus der Gewerbesteuer nach Gewerbeertrag und -kapital der Stadt Frankfurt im Jahre 1977 (Spalte III).
In der Spalte IV wird nachrichtlich die Gewerbesteuer-"produktivität" je Beschäftigten in den verschiedenen Wirtschaftszweigen in Frankfurt ausgewiesen.

Realistischerweise kann (auch im Rahmen der dynamischen Analyse) nicht unterstellt werden, daß die kernstädtischen Einnahmen aus der Gewerbesteuer (abgesehen von Hebesatzvariationen) nur nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit, die nicht unwesentlich die Ertragslage beeinflußt, und nach der Zahl der Beschäftigten in den einzelnen Wirtschaftszweigen variieren. Denn daneben tangiert sicherlich auch das Einkommen bzw. die Kaufkraft der in der Kernstadt und den Umlandgemeinden lebenden Personen (letztere kaufen bisweilen Teile des nicht-alltäglichen Bedarfs in der Kernstadt) und damit auch die mit den Wanderungsbewegungen einhergehende Kaufkraftumschichtung den Umsatz bestimmter kernstädtischer Wirtschaftszweige und damit (über den Gewerbeertrag [1]) auch das Gewerbesteueraufkommen.

---

1) Dagegen wird angenommen, daß das Gewerbekapital (zumindest kurzfristig) unabhängig von derartigen Kaufkraft- bzw. Umsatzänderungen bleibt.

Tabelle 19 Gewerbesteueraufkommen nach Wirtschaftsabteilungen

	(I) Gewerbesteuer-vorauszahlungs-soll für die Jahre 1976 bis 1978 nach Wirtschaftsabteilungen (in Mill. DM) a)	(II) relativer Anteil an der Summe aus (I) (in %)	(III) Anteil an den Einnahmen aus der Gewerbesteuer (in Mill. DM)	(IV) Gewerbesteuer-"produktivität" (in DM je Beschäftigten) b)
0	1,451	0,1	0,5	166,44
1	35,205	2,2	10,8	628,78
2	478,671	29,95	146,5	282,39
3	43,764	2,73	13,3	119,40
4	374,260	23,42	114,6	342,16
5	64,294	4,02	19,7	71,48
6	417,055	26,1	127,7	746,33
7	174,195	10,9	53,3	171,77
8	8,741	0,55	2,7	35,43
9	0,480	0,03	0,1	0,49
	1598,095	100 %	489,2	

a) Quellen: (unveröffentlichte) Erhebungen des Stadtsteueramtes Frankfurt am Main zum Gewerbesteuervorauszahlungssollaufkommen in den Jahren 1976, 1977 und 1978 vom 19.12.1976 und vom 6.6.1978.

b) Ermittelt aus dem Gewerbesteueraufkommen je Wirtschaftsabteilung (Spalte III), das durch einen einheitlichen Hebesatz (von 400 %) und die jeweilige Zahl der Beschäftigten (siehe dazu Tabelle 2 auf S. 136) dividiert wurde. (Geringere Hebesätze in den erst in jüngster Zeit eingemeindeten Stadtteilen wie Bergen-Enkheim oder Kalbach mussten vernachlässigt werden).

Obwohl die kleinräumige Verteilung der Nachfrage kaum hinreichend quantifiziert werden kann und obwohl es auch kaum eine allgemein gültige Aussage zur Korrelation von Umsatzänderungen und Änderungen des Gewerbeertrags geben kann, muß dieser Aspekt im folgenden Berücksichtigung finden. Daher wird das Gewerbesteueraufkommen der Wirtschaftszweige, die vornehmlich Sachgüter und Dienstleistungen für die örtliche bzw. regionale Nachfrage anbieten, zum Teil auch den Einwohnern in der Kernstadt und den Wirtschaftssubjekten im Umland zugerechnet. Dazu werden die den Wirtschaftsabteilungen 4 bis 7 zugerechneten Gewerbesteuerbeträge nach dem Gewerbeertrag [1] zu 25 % proportional zum Einkommen der kernstädtischen Einwohner und zu 5 % auf den Basissektor Umland verteilt. Die restliche Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und die Gewerbesteuer nach dem Gewerbekapital in diesen Branchen wie auch die gesamte Gewerbesteuer in den übrigen Branchen wird den Wirtschaftszweigen nach Maßgabe der in Tabelle 19 ausgewiesenen Anteile zugerechnet. Tabelle 20 weist die sich daraus ergebende Zurechnung der städtischen Einnahmen aus der Gewerbesteuer auf die Basiseinheiten aus.
Von den "kaufkraft"abhängigen Gewerbesteuereinnahmen in Höhe von 75,6 Mill. DM werden - gemäß obiger Annahmen - 63,0 Mill. DM den kernstädtischen Einwohnern proportional zum Einkommen und 12,6 Mill. DM dem Basissektor Umland zugerechnet.

---

1) Es wird dabei davon ausgegangen, daß der Anteil der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag bei 80 % der gesamten Einnahmen aus der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital liegt. Vgl. dazu auch Hessler, H.-D.: Finanzwissenschaftliches System der Besteuerung, Tübingen und Düsseldorf 1976, S. 106.

Tabelle 20 Die Zurechnung der Gewerbesteuereinnahmen

Wirtschafts-abteilung	Gewerbesteuer-einnahmen ins-gesamt (in Mill. DM)	Anteil nach Kaufkraft a) (in Mill. DM)	Anteil nach Gewerbesteuer-einnahmen (in Mill. DM)
0	0,5	-	0,5
1	10,8	-	10,8
2	146,5	-	146,5
3	13,3	-	13,3
4	114,6	27,5	87,1
5	19,7	4,7	15,0
6	127,7	30,6	97,1
7	53,3	12,8	40,5
8	2,7	-	2,7
9	0,1	-	0,1
	489,2	75,6	413,6

Quelle: Tabelle 19 und eigene Berechnungen

a) Jeweils 30 % (aus der Summe der den kernstädtischen Einwohnern - 25 % - und dem Basissektor Umland - 5 % - zugerechneten) Einnahmen aus der Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag, die annahmegemäß (vgl. Fußnote 1) auf S. 198) 80 % der Gesamteinnahmen aus der Gewerbesteuer nach Gewerbeertrag und Gewerbekapital ausmachen.

3. Die Zurechnung der Einnahmen aus der Lohnsummensteuer

Die Lohnsummensteuer kann zusätzlich zur Gewerbesteuer nach Gewerbeertrag und -kapital erhoben werden. Dies geschieht nur in wenigen Bundesländern und auch dort keineswegs in allen Gemeinden [1]. Sofern die Lohnsummen-

1) Die beschlossene Abschaffung der Lohnsummensteuer tangiert diese Untersuchung an dieser Stelle nicht, da wir von den Daten des Jahres 1977 ausgehen. Die Abschaffung der Lohnsummensteuer wird später in anderem Zusammenhang noch zur Sprache kommen.

steuer erhoben wird, ergeben sich für die Unternehmen unterschiedliche Belastungen (und damit für die Steuergläubiger, die Kommunen, unterschiedliche Einnahmen); sie sind davon abhängig, wie arbeitsintensiv im einzelnen produziert wird.
Besteuerungsgrundlage der Lohnsummensteuer ist die Summe der Vergütungen, die in jedem Kalendermonat an die Arbeitnehmer der in der Gemeinde gelegenen Betriebsstätten gezahlt wird [1]. Diese Vergütungen decken sich prinzipiell mit dem Bruttolohn [2]. Die Steuerschuld ergibt sich aus dem Steuermeßbetrag als Produkt von Lohnsumme und der bundeseinheitlichen Meßzahl von 2 von Tausend, der mit dem individuellen Hebesatz der Gemeinde multipliziert wird. Der Hebesatz der Lohnsummensteuer liegt regelmäßig über dem der Gewerbeertrag- und Gewerbekapitalsteuer [3].
Die Freibetragsregelung führt zu geringfügigen Befreiungen von der Lohnsummensteuer, die im folgenden jedoch vernachlässigt werden können. Die der Stadt Frankfurt zufliessenden Einnahmen aus der Lohnsummensteuer betragen 216,0 Mill. DM. Aus der Tabelle 21 sind die Anteile der einzelnen Branchen am Lohnsummensteueraufkommen ersichtlich. Die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer werden nur dem Unternehmenssektor zugerechnet, da das "Kaufkraftargument" bei dieser produktivitätsbestimmten Steuer kaum ins Gewicht fällt [4].
Für die dynamische Analyse dividieren wir das branchenmäßige Aufkommen der Lohnsummensteuer durch die jeweilige Anzahl der Beschäftigten. Die Lohnsummensteuereinnahmen pro Beschäftigten werden jeweils nachrichtlich in der letzten Spalte der Tabelle 21 ausgewiesen. Mit Hilfe dieser Werte kann in etwa abgeschätzt werden, in welcher Weise die Verlage-

---

1) Vgl. § 24 Abs. 1 Gewerbesteuergesetz, a.a.O.

2) Vgl. Wöhe, G.: Die Steuern des Unternehmens, 3. Aufl., München 1975, S. 164.

3) Vgl. ebenda.

4) Die Einnahmen aus der Lohnsummensteuer werden nach durchschnittlichen Anteilen der verschiedenen Wirtschaftsabteilungen am Istaufkommen zweier Jahre zugeordnet.

rung von Arbeitsplätzen in bestimmten Branchen (durchschnittlich und unter gleichen sonstigen Bedingungen) das Aufkommen der Lohnsummensteuer tangiert.

Tabelle 21 Die Zurechnung der Einnahmen aus der Lohnsummensteuer auf Wirtschaftsabteilungen

WA[a]	Lohnsummen steueraufkommen [b] in Mill.DM	Anteil am gesamten Lohnsummensteueraufkommen in Prozent	absoluter Anteil an den Einnahmen aus der Lohnsummensteuer[c] in Mill. DM	Lohnsummensteuer pro Beschäftigten in DM
0	-	0	-	0
1	3,645	1,84	4,0	924,50
2	69,294	34,98	75,6	582,50
3	15,320	7,73	16,7	600,-
4	43,220	21,82	47,1	562,90
5	18,741	9,46	20,4	296,60
6	25,454	12,85	27,8	648,90
7	20,893	10,55	22,8	293,70
8	593	0,3	0,6	34,-
9	910	0,46	1,0	19,42
	198,070	100 %	216,0	

Quelle: Eigene Berechnungen

a) WA = Wirtschaftsabteilungen
b) Durchschnitt der Isteinnahmen aus der Lohnsummensteuer in den Jahren 1976 und 1977. Quelle: Interne Aufstellung des Stadtsteueramtes Frankfurt vom 6.6.1978
c) Gesamtwert stellt (gemäß der Konzeption der Untersuchung) die geplanten Einnahmen für das Jahr 1977 dar.

4. Die Zurechnung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Der einer Gemeinde zufliessende Betrag aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergibt sich gemäß Gemeindefinanzreformgesetz; danach werden (1977) 14 % des Einkommensteueraufkommens aus der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer des betreffenden Bundeslandes nach einer Schlüsselzahl auf die Gemeinden des Landes aufgeteilt [1]. Die Schlüsselzahl ist der Anteil des Sockelaufkommens der betreffenden Gemeinde am Sockelaufkommen aus der Lohnsteuer und der Einkommensteuer der Veranlagten des betreffenden Landes [2]. Das jeweilige Sockelaufkommen liegt seit dem 1.1.1972 bei Einzelbesteuerten (gemeinsam Besteuerten) bei den Steuerleistungen bei einem zu versteuernden Einkommen von bis zu 16.000 (32.000) DM [3]. Die Summe aller Schlüsselzahlen ergibt in einem Bundesland stets einen Wert von eins. Die Schlüsselzahl wird aufgrund der im dreijährigen Turnus zu erstellenden Steuerstatistik errechnet und ist (mit vier Jahren Verzögerung) für die folgenden drei Jahre gültig [4][5].
Die Einnahmen der Stadt Frankfurt aus dem Anteil an der Einkommensteuer in Höhe 289,0 Mill. DM werden allein den städtischen Einwohnern zugerechnet. Aufgrund der beschriebenen Sockelbetragsregelung ist

---

1) Vgl. §§ 1 und 2 des Gesetz zur Neurordnung der Gemeindefinanzen vom 8.9.1969, BGBl. I, S. 1587.

2) Vgl. Heckt, W.: Der neue Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, in: Der Städtetag 3/1972, S. 138 ff, hier S. 138 f.

3) Vgl. ebenda, S. 140; seit dem 1.1.1979 beträgt das Sockelaufkommen 25.000 (50.000) DM. In dieser Untersuchung sind im Rahmen der statischen Analyse jedoch die Werte für das Jahr 1977 relevant.

4) Vgl. ebenda, S. 138 und auch Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 42.

5) Diese zeitliche Verschiebung begünstigt die Gemeinden, die Wanderungsverluste verzeichnen, und benachteiligt diejenigen, die Wanderungsgewinne haben. Vgl. dazu auch S. 304 dieser Arbeit.

insgesamt gesehen (insbesondere bei relativ hohem Einkommensniveau) die absolute Höhe der individuellen Einkommen von geringerer Bedeutung als die Zahl der Steuerfälle in Beziehung zur Zahl der Einwohner. Diese "Steuerfallquote" hängt ab von der Sozial- und Erwerbsstruktur in den Gemeinden. Sie ist in den Städten regelmäßig höher als in ländlichen Gemeinden; bei Wanderungsbewegungen zeigen sich charakteristische Einkommensteuerfallquoten [1].

Die der Stadt Frankfurt zufließenden Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer können bei Verwendung einiger vereinfachenden Annahmen auf die verschiedenen Einkommensgruppen (Basiseinheiten) aufgeschlüsselt werden. Tabelle 22 weist das Ergebnis der Berechnung aus, die im Anhang 4 nachgewiesen ist.

Tabelle 22 Die Zurechnung der Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer auf die Einwohner der Kernstadt

Einkommens-klasse(in DM)	<500	500-<800	800-<1200	1200-<1800	1800-<2500	2500-<5000	>5000
Altersklasse 18 bis unter 60 Jahre	5,8[a]	30,2	86,4	70,4	43,6	4,4	2,2
Altersklasse 60 J. u.älter	1,2	5,5	17,8	10,9	9,1	1,5	-

Quelle: Berechnungen im Anhang 4

a) Alle Werte in Mill. DM

5. Die Zurechnung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer

Grunderwerbsteuerschuld entsteht, wenn Grundstücke den Besitzer wechseln. Aus verschiedenen Gründen ist ein großer Teil der Grundstücksgeschäfte von der Grunderwerbsteuer befreit; dies gilt insbesondere

1) Vgl. dazu Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 43.

für Grundstücksgeschäfte bei denen die öffentliche Hand beteiligt ist oder Ein- und Zweifamilienhäuser den Eigentümer wechseln.
Besteuert wird der Wert der Gegenleistung bzw. der Wert des Grundstücks, hierfür gilt der Einheitswert [1].
Der Steuersatz der den Ländern zustehenden Grunderwerbsteuer beträgt regelmäßig 3 %; hinzu kommen in fast allen Ländern Zuschläge zur Grunderwerbsteuer, die regelmäßig den Stadt- oder Landkreisen zufließen. Die Einnahmen der Stadt Frankfurt aus der Grunderwerbsteuer umfassen diese Zuschläge wie auch eine Zuweisung aus der dem Land Hessen zustehenden Grunderwerbsteuer [2]. Diese Zuweisung erfolgt nach dem örtlichen Aufkommen; sie wird an die kreisfreien Städte und die Landkreise aufgrund finanzausgleichsrechtlicher Regelungen gewährt [3]. Schuldner der Grunderwerbsteuer sind die am Erwerbsvorgang beteiligten Vertragsparteien als Gesamtschuldner. In der Regel geht der Steuerbescheid dem Grundstückserwerber zu [4].
Zur Aufteilung der Grunderwerbsteuer auf die Basiseinheiten wird, in Ermangelung anderer Anhaltspunkte und unter Vernachlässigung der Befreiungstatbestände [5], davon ausgegangen, daß Grundstücksgeschäfte nach Maßgabe der genutzten Geschoßfläche im Unternehmenssektor und Einwohnersektor anfallen. Damit verteilen sich die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer in Höhe von 28,0 Mill. DM in der Relation von

---

1) Vgl. §§ 10 ff. Grunderwerbsteuergesetz v. 29.3.1940, RGBl I, S. 585.

2) Vgl. § 13, Abs. 1 u. 2 Grunderwerbsteuergesetz für das Land Hessen in der Fassung vom 31.5.1965; zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.7.1970, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I, S. 401.

3) Vgl. § 6 FAG.

4) Vgl. Wöhe, G.: a.a.O., S. 225.

5) Auf die Berücksichtigung der Befreiung von Grundstückgeschäften der öffentlichen Hand von der Grunderwerbsteuer soll aus konzeptionellen Gründen verzichtet werden. Vgl. dazu die prinzipiellen Ausführungen zur Berücksichtigung der Wirtschaftsabteilung 9 auf S. 135 f. dieser Arbeit.

19.517 zu 22.526 [1] auf den Unternehmenssektor bzw. die Einwohnerschaft in der Kernstadt. Der Anteil der einzelnen Wirtschaftsabteilungen an dem dem Unternehmenssektor zugerechneten Gesamtbetrag von 13,0 Mill. DM ergibt sich nach Maßgabe der genutzten Geschoßfläche. Tabelle 23 weist die den einzelnen Branchen zugerechneten Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer aus. Der den Kernstadtbewohnern zuzurechnende Teil der Einnahmen aus dem Zuschlag und der Zuweisung der Grunderwerbsteuer beträgt 15,0 Mill. DM. Dieser Betrag wird proportional zum Einkommen verteilt [2].

6. Die Zurechnung der Einnahmen aus der Hundesteuer, Getränkesteuer und sonstigen Vergnügungsteuern

Die Einnahmen aus diesen Bagatellsteuern (12,7 Mill.DM) stammen zu drei Vierteln aus dem Aufkommen der Getränkesteuer [3]. Diese Steuer, wie auch ein Großteil der sonstigen Vergnügungsteuern werden von den Gaststättenbetrieben (im weitesten Sinne des Wortes) abgeführt. Regelmäßig ist jedoch damit zu rechnen, daß die Steuerbelastung im Preis der Güter auf den Endverbraucher weitergewälzt wird. Die Getränke- und die sonstigen Vergnügungsteuern werden zu 25 % dem Umlandsektor und zu 75 % den Kernstadtbewohnern nach Köpfen zugerechnet, denn viele Gäste von Vergnügungsbetrieben in Frankfurt kommen aus dem Umland.
Die Hundesteuer, die ein Aufkommen von etwa 1,3 Mill. DM hat [3], wird von den Hundebesitzern in der Kernstadt

---

1) Vgl. dazu die Berechnung innerhalb der Zuteilung der kernstädtischen Einnahmen aus der Grundsteuer B.

2) Dies erfolgt aus Ermangelung aussagefähiger Daten. Möglicherweise wird damit den höheren Einkommenschichten ein zu hoher Betrag zugerechnet. Denn der Erwerb von Ein- und Zweifamilienhäusern, die überproportional im Besitz von höheren Einkommensschichten sind, ist steuerlich begünstigt und die Grunderwerbsteuer, die beim Eigentumswechsel im Mietwohnungsbau anfällt, dürfte oft auf die Mieter überwälzt werden (vgl. auch Fn. c) zu Tabelle 23).

3) Vgl. Haushaltsplan der Stadt Frankfurt 1977, S. 700.

erhoben; diese Einnahmen rechnen wir den kernstädtischen Einwohnern nach Köpfen zu (vgl. Tabelle 24).

Tabelle 23 Die Zurechnung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer auf Wirtschaftsabteilungen

WA	gewerblich genutzte Geschoßfläche in qm [a]	Anteil an der gesamten gewerblich genutzten Geschoßfläche (in %)	absoluter Anteil an den Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer (in Mill. DM)
0[b]	-	-	-
1	171.760	0,88	0,1
2	5.966.062	30,58	4,0
3	751.896	3,85	0,5
4	4.102.917	21.03	2,7
5	2.066.880	10,59	1,4
6	1.325.056	6,79	0,9
7[c]	3.025.425	15,50	2,0
8	571.500	2,92	0,4
9	1.534.950	7,86	1,0
	19.517.446	100 %	13,0 Mill. DM

Quelle: Eigene Berechnungen

a) Werte aus Tabelle 17 (S. 191) entnommen.

b) Wegen des Rückgriffs auf Tabelle 17 kann für die Wirtschaftsabteilung 0 (Gewerbliche Landwirtschaft) die gewerblich genutzte Geschoßfläche nicht angegeben werden. Dies kann hingenommen werden, denn die Bedeutung dieser Wirtschaftsabteilung ist im Stadtgebiet Frankfurt sehr gering.

c) In dieser Wirtschaftsabteilung wird auch der Sektor Wohnungsvermietung ausgewiesen. Diese Branche ist sicherlich überproportional zur genutzten Geschoßfläche an Grundstücksgeschäften beteiligt. Unter Berücksichtigung von Inzidenzaspekten (und dies scheint angebracht, denn ähnlich wie bei der Zurechnung der Gewerbesteuer ist hier die kleinräumige Nachfrage von Bedeutung) kann dies keine verstärkte Zurechnung von Grunderwerbsteuer auf diese Branche begründen. Denn in der Regel dürfte eine Überwälzung der Steuer auf die Nachfrager von Geschoßflächen gelingen.

Tabelle 24 Die Zurechnung der Einnahmen aus der Hundesteuer, Getränkesteuer und sonstigen Vergnügungsteuern

	Anteil der Einwohner in der Kernstadt in %	in Mill.DM	Anteil der Umland-bewohner in %	in Mill. DM	Summe:
Getränke- und sonstige Vergnügungsteuern	75%	8,6	25%	2,8	11,4
Hundesteuer	100%	1,3	-	-	1,3
		9,9		2,8	12,7

Quelle: Eigene Schätzung

7. Die Zurechnung der Einnahmen aus den allgemeinen Zuweisungen (Schlüsselzuweisung)

Die allgemeinen Zuweisungen, auch Schlüsselzuweisungen genannt, sind nicht-zweckgebundene Mittel, die vom Land an die Gemeinden und Kreise gezahlt werden.
Die Mittel werden nach bestimmten Schlüsseln verteilt, die im FAG des jeweiligen Landes festgelegt sind. Bedeutsam für die Festsetzung der Schlüssel sind u.a. die Zahl der Einwohner, die in die Bedarfsmeßzahl eingehen, und die Realsteuerkraft, die maßgeblich die Steuerkraftmeßzahl bestimmt.
Diese Merkmale werden in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gewichtet [1].
Die Schlüsselzuweisungen sollen helfen, die innerhalb der einzelnen Gemeinden eines Landes zu beobachtenden Unterschiede zwischen Finanzbedarf und Steuerkraft anzugleichen.

1) Vgl. dazu etwa Fick, D.: Der kommunale Finanzausgleich, in: Kommunale Steuerzeitschrift, 26. Jg., Heft 3/1977, S. 41 ff.

Die Stadt Frankfurt zählt nach Maßgabe der in der Berechnung des Finanzbedarfs und der Steuerkraft verwendeten Maßstäbe zu den Gemeinden in denen Finanzbedarf und Steuerkraft (im Vergleich zu landesdurchschnittlichen Werten) kaum divergieren. Daher wird Frankfurt nur die sogenannte Mindestschlüsselzuweisung für Kommunen dieser Größenordnung gewährt. Sie betrug 1977 DM 39,- pro Einwohner [1]. Wegen der aktualisierten Einwohnerzahl (1977 = 631.000) [2] ist in dieser Untersuchung jedem kernstädtischen Einwohner ein Betrag von DM 40,25 zuzurechnen.

8. Die Zurechnung der Einnahmen aus Krediten

Kredite können für Investitionen aufgenommen werden, wenn den Kommunen eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zu vertreten ist und wenn die durch die Verschuldung bedingte (Dauer)belastung die gegenwärtige und zukünftige Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht übersteigt [3].
Einnahmen aus der Kreditaufnahme werden im Haushaltsabschnitt 91 des Vermögenshaushalts veranschlagt. Kredite sind nicht an ein einzelnes Investitionsobjekt gebunden, sondern in die Gesamtdeckung des Vermögenshaushalts einbezogen.
Eine Zurechnung der Einnahmen aus Krediten auf bestimmte Basiseinheiten läßt sich wegen der Eigenart der Kreditaufnahme kaum begründen [4]. Die Einnahmen aus Krediten werden auf die kernstädtischen Basiseinheiten nach Maßgabe der ihnen zugeordneten anderen Einnahmen verteilt.

---

1) Vgl. § 12 FAG, a.a.O.

2) Der Berechnung der Schlüsselzuweisung für 1977 liegt noch eine Einwohnerzahl von 651.084 zugrunde. Vgl. Haushaltsplan der Stadt Frankfurt 1977, S. 701.

3) Vgl. die fast gleichlautenden Vorschriften in den Gemeindehaushaltsverordnungen der einzelnen Bundesländer. Vgl. dazu Depiereux, S.: a.a.O., S. 88 ff. und 244 ff.

4) Vgl. dazu S. 148 unserer Ausführungen.

Die Ergebnisse der Verteilung der verschiedenen Einnahmen auf Basiseinheiten sind in Tabelle 25 (S. 210) zusammengefaßt.
Die jeweiligen Größen in der letzten Zeile der Tabelle stellen die für die Gesamtanalyse maßgeblichen Werte dar und gehen in Tabelle 26 (S. 211) ein.

V. Nettoergebnis der Zurechnung der Ausgaben und Einnahmen

Tabelle 26 weist das Nettoergebnis der Verteilung der Ausgaben und Einnahmen auf Basiseinheiten aus. In ihr werden die in den Tabellen 15 und 16 bzw. 25 ausgewiesenen Zurechnungsergebnisse zusammengefaßt.
Die zweitletzte Zeile der Tabelle 26 gibt den Saldowert für die einzelnen Basisgruppen in Mill. DM an; die letzte Zeile den entsprechenden Betrag pro Kopf bzw. pro Beschäftigten in DM.

Das quantitative Ergebnis der Zurechnung von Ausgaben und Einnahmen der Stadt Frankfurt auf Basiseinheiten wird im folgenden Abschnitt interpretiert.

	Einnahmeart	Betrag in Mil.DM	"Quellen" der Einnahmen (Basiseinheiten)						
			Einwohner in der Kernstadt						
			Alter: Einkommensklasse:		0-<6J.	6-<18J.	18-<60 Jahre <500	500-<800	800-<120
			Äquivalenzziffer:		0,6	0,6	0,4	0,65	1,
			Personenzahl (Tsd):		32	84	28	60	119
			Verteilung proport. zum Eink.	pro Kopf					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
(1)	Grundsteuer A und B	98,1	39,1	-	-	-	-	-	-
(2)	Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital	489,2	63,0	-	-	-	-	-	-
(3)	Lohnsummensteuer	216,0	-	-	-	-	-	-	-
(4)	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	289,0	-	-	-	-	5,8	30,2	86,
(5)	Grunderwerbsteuer	28,0	15,0	-	-	-	-	-	-
(6)	Bagatellsteuern	12,7	-	9,9	-	-	-	-	-
(7)	Schlüsselzuweisungen	25,4	-	25,4	-	-	-	-	-
(8)	Summe (ohne Kredite)		117,1	35,3	-	-	5,8	30,2	86,
(9)	Verteilung der Summe der Spalte 4 nach Personenzahl			→	1,8	4,7	1,6	3,4	6,
(10)	Verteilung der Summe der Spalte 3 nach Äquivalenzziff.[1]		→		3,1	8,0	1,8	6,2	18,
(11)	Verteilung der Kredite[2]	72,7	→		0,3	0,8	0,6	2,5	7,
(12)	Summe	1.231,1			5,2	13,5	9,8	42,3	119,

Alle Zahlen in Millionen DM.

1) Vergleiche dazu Tabelle 15, Die Verteilung der Ausgaben und die erläuternden Passagen im Text auf S. 181 f.

2) Nach der Zuteilung der Einnahmen ohne Kredite; gerundet.

Tabelle 25 Zurechnung der Einnahmen

					60 Jahre und älter						
0- 00	1200- <1800	1800- <2500	2500- <5000	≥5000	<500	500- <800	800- <1200	1200- <1800	1800- <2500	2500- <5000	≥5000
,0	1,5	2,15	3,75	6,0	0,4	0,65	1,0	1,5	2,15	3,75	6,0
9	97	60	6	3	12	22	49	30	25	4	-
)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
.4	70,4	43,6	4,4	2,2	1,2	5,5	17,8	10,9	9,1	1,5	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
.4	70,4	43,6	4,4	2,2	1,2	5,5	17,8	10,9	9,1	1,5	-
.7	5,4	3,3	0,3	0,2	0,7	1,2	2,7	1,7	1,4	0,2	-
.9	23,2	20,5	3,6	2,9	0,8	2,3	7,8	7,1	8,5	2,4	-
.1	6,3	4,3	0,5	0,3	0,2	0,6	1,8	1,3	1,2	0,3	-
.1	105,3	71,7	8,8	5,6	2,9	9,6	30,1	21,0	20,2	4,4	-

Unternehmen in der Kernstadt (nach Wirtschaftsabteilungen in der Abgrenzung der amtlichen Statistik)											Umland
Wirtschafts-abteilung:	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Zahl der Beschäftigten (in Tausend):	0,75	4,29	129,7	27,85	83,7	68,9	42,8	77,6	19	51,2	
(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)	(28)	(29)	(30)	(31)	(32)
	0,3	0,5	18,0	2,3	12,3	6,2	4,0	9,1	1,7	4,6	-
	0,5	10,8	146,5	13,3	87,1	15,0	97,1	40,5	2,7	0,1	12,6
	-	4,0	75,6	16,7	47,1	20,4	27,8	22,8	0,6	1,0	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	0,1	4,0	0,5	2,7	1,4	0,9	2,0	0,4	1,0	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,8
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,8	15,4	244,1	32,8	149,2	43,0	129,8	74,4	5,4	6,7	15,4
	0,1	1,0	15,5	2,1	9,5	2,7	8,3	4,7	0,3	0,4	-
	0,9	16,4	259,6	34,9	158,7	45,7	138,1	79,1	5,7	7,1	15,4

Tabelle 26 **Nettoergebnis nach Verteilung der Ausgaben und Einnahmen (Saldo für Basiseinheiten)**

Einwohner der Kernstadt

Alter:	0-<6J.	6-<18J.	18-<60 Jahre							60 Jahre und älter						
Einkommens-klasse			<500	500-<800	800-<1200	1200-<1800	1800-<2500	2500-<5000	>5000	<500	500-<800	800-<1200	1200-<1800	1800-<2500	2500-<5000	>5000
Ausgaben[1]:	71,4	253,3	104,3	69,6	96,5	92,0	69,8	10,2	7,3	68,6	29,6	41,3	28,5	29,1	6,8	-
Einnahmen[1]:	5,2	13,5	9,8	42,3	119,1	105,3	71,1	8,8	5,6	2,9	9,6	30,1	21,0	20,2	4,4	-
Saldo[1)2)]:	-66,2	-239,8	-94,5	-27,3	+22,6	+13,3	+1,9	-1,4	-1,7	-65,7	-20,0	-11,2	- 7,5	- 8,9	-2,4	-
Pro Kopf[5]:	-2069	- 2855	-3375	- 455	+ 190	+ 137	+ 32	-233	-567	-5475	- 909	- 229	- 250	- 356	-600	

Unternehmen in der Kernstadt (nach Wirtschaftsabteilungen)

Wirtschafts-abteilung[3]:	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Umland
Ausgaben[1)4)]:	0,2	1,4	42,7	9,2	27,6	22,7	14,1	25,5	6,2	16,9	86,3
Einnahmen[1]:	0,9	16,4	259,6	34,9	158,7	45,7	138,1	79,1	5,7	7,1	15,4
Saldo[1)2)]:	+0,7	+15,0	+216,9	+25,7	+131,1	+23,0	+124,0	+53,6	-0,5	- 9,8	-70,9
Pro Beschäftigten[5]:	+933	+ 3497	+ 1672	+ 924	+ 1566	+ 334	+ 2897	+ 691	- 26	- 191	

1) In Millionen DM

2) Der Saldo ist negativ, wenn die Ausgaben die Einnahmen übersteigen und umgekehrt.

3) Nach der dieser Studie zugrundeliegenden Gliederung der amtlichen Wirtschaftsstatistik.

4) Die Werte sind der Tabelle 16 entnommen.

5) Jeweils in DM; gerundet.

Die wichtigsten Ergebnisse der vorangegangenen Berechnungen lassen sich in den folgenden vier Thesen zusammenfassen.

These 1: Der Finanzierungsbeitrag des Unternehmenssektors in der Kernstadt übersteigt die ihm zugerechneten kernstädtischen Ausgaben erheblich. Das Gegenteil gilt für die beiden anderen Basissektoren.

These 2: Abgesehen von den Angehörigen mittlerer Einkommensklassen im Altersbereich von 18 bis unter 60 Jahre "belasten" die städtischen Einwohner netto den städtischen Haushalt. Die stärkste Belastung geht von den ärmeren und älteren Bürgern sowie von Kindern und Jugendlichen aus.

These 3: Die Wirtschaftsabteilungen 8 und 9 "belasten" netto den städtischen Haushalt, während die Unternehmen in anderen Wirtschaftsabteilungen netto einen mehr oder minder hohen Beitrag zur Finanzierung der kernstädtischen Ausgaben leisten.
Pro Beschäftigten ist dieser Beitrag in den Unternehmen der Wirtschaftsabteilungen 1 (Energie- und Wasserversorgung) und 6 (Kreditinstitute, Versicherungen) deutlich höher als in den Unternehmen anderer Branchen. Mit Abstand am geringsten ist der so gemessene Beitrag in den Unternehmen der Wirtschaftsabteilung 5 (Verkehr, Nachrichtenübermittlung) - möglicherweise deshalb, weil sich Unternehmen und Betriebe, die dieser Wirt-

schaftsabteilung zugeordnet sind, aufgrund staatlicher Einflußnahme in einer ähnlichen Ausnahmestellung befinden wie die in den Wirtschaftsabteilungen 8 und 9 ausgewiesenen "Unternehmen".

These 4: Das Umland partizipiert über fünfmal mehr an den kernstädtischen Ausgaben als es zu deren Finanzierung beiträgt.

Zur These 1:
Dieses Ergebnis kann kaum überraschen, wenn man sich der Struktur der kommunalen Einnahmen erinnert, die nach wie vor sehr stark von der Gewerbesteuer bestimmt wird, und die unseres Erachtens nur zum Teil den kernstädtischen Einwohnern und dem Umland zugerechnet werden müssen.
Welche Folgerungen sind aus diesem Ergebnis zu ziehen? Soll die Kernstadt zur Linderung finanzieller Probleme in verstärktem Umfang eine (möglicherweise selektive) Gewerbeansiedlungspolitik betreiben? Welche Rolle spielt die Erwerbszentralität mit ihren vielfältigen Belastungen für die Bürger im Rahmen der Beweggründe zur Verlagerung des Wohnsitzes? Bestehen Möglichkeiten zum Abbau erwerbszentralitätsbedingter Belastungen der Einwohnerschaft?

Diese und andere Fragen mehr werden im siebten Kapitel, wenn Maßnahmen zur Erhaltung der städtischen Wohnfunktion und zur Einflußnahme auf die Stadt-Umland-Wanderung erörtert werden, aufgegriffen und daher an dieser Stelle nicht erörtert.

Zur These 2:
Das in These 2 formulierte Ergebnis der quantitativen Betrachtung mag in zweierlei Hinsicht überraschend sein. Einmal "belasten" Mitglieder der höheren Einkommensklassen netto den städtischen Haushalt - im Gegensatz zu den Einwohnern mit mittlerem Einkommen.

Des weiteren nimmt diese Belastung (gemessen pro Kopf) mit steigendem Einkommen zu. Man mag dies auf die schematische Verteilung bestimmter Ausgaben in Proportion zum Einkommen zurückführen. Es sei aber daran erinnert, daß auch ein Teil der Einnahmen proportional zum Einkommen zugerechnet wurde, was kompensierend wirkt. Auch ist zu bedenken, daß ein wesentlicher Teil einwohnerbezogener Einnahmen der Gemeinden auf die Beteiligung an der Einkommensteuer zurückgeht, wo sich höhere Einkommen nicht proportional in einer höheren Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer niederschlagen.
Die Angehörigen der Altersgruppe von 60 Jahren und älter werden aufgrund der kommunalen Aktivitäten stark begünstigt; dies wird auch in anderen Analysen bestätigt [1].

Insgesamt wird deutlich, daß die sogenannten A-Personen [2] eine Stadt relativ stark belasten. Die Bewertung dieser Belastung ist aus Gründen, die noch zu erörtern sind, nicht einfach, politisch heikel und umstritten. Jedenfalls wird es kaum möglich sein, daß die Stadt versucht, derartige Belastungen abzubauen, indem sie den Anteil von A-Personen im Stadtgebiet zu vermindern sucht. Dies wäre mit den politischen Aufgaben der Gemeinden wohl nicht zu vereinbaren. Denn auch die kommunale Ausgaben- und Einnahmengebarung muß im Zusammenhang gesehen werden mit der wachsenden Funktion des Staates im gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozeß [3]. Neben der Schaffung allgemeiner Produktionsbedingungen durch die Vorhaltung bestimmter

---

1) Vgl. Grüske, K.-D.: a.a.O., S. 252 ff., insbesondere auch Graphik 27 auf S. 263.

2) Vgl. dazu Hausmann, B.: a.a.O.; zu den A-Personen zählen Arme, Alte, Ausländer und Arbeitslose.

3) Die zunehmenden Funktionen des Staates lassen sich anhand verschiedener Kriterien belegen.
Sie werden an dieser Stelle nur konstatiert, aber es wird weder versucht, sie zu erklären,noch, sie zu bewerten.

Infrastrukturleistungen gehört dazu die Daseinsfürsorge für die Gemeindebürger durch die Bereitstellung von Einrichtungen für Kultur, Erholung und Gesundheit [1]. Dazu gehören auch Hilfen zur Verbesserung der materiellen (und immateriellen) Situation von bedürftigen Bürgern - und zwar nicht nur über öffentliche Transfers, sondern auch über eine Verbesserung der Bedingungen, unter denen diese Bürger leben, arbeiten und ihre Freizeit verbringen [2].

Wenn andererseits zu beobachten ist, daß viele Bürger mit mittleren und höheren Einkommen danach trachten, eine räumliche Distanz zwischen dem eigenen Wohnsitz und den Wohnorten der A-Personen aufzubauen [3], genügt es freilich nicht, sich nur mit den Problemen der A-Personen auseinander zu setzen. Dann müssen auch Überlegungen angestellt werden, die nach den Gründen für diese Entwicklungen fragen, und danach, wie eine gesunde soziale Mischung der Wohngebiete erhalten bzw. wiederhergestellt werden kann [4].

Zur These 3:
Die Unternehmen, die in den Wirtschaftsabteilungen 0 bis 7 zusammengefasst sind, leisten (nach Wirtschaftsabteilungen betrachtet) netto einen Beitrag zur Finanzierung von Ausgaben der Kernstadt; dies gilt nicht für die Wirtschaftsabteilungen 8 und 9. Dieses Ergebnis hängt eng damit zusammen, daß die Wirtschaftsabteilungen 8 und 9 ohne Differenzierungen in den Unternehmenssektor einbezogen wurden. Da diese Wirtschaftsabteilungen jedoch in vielen Fällen von der Steuerpflicht befreit sind, andererseits aber die

---

1) Vgl. Helmer, P.: a.a.O., S. 219.

2) Hier existiert ein weites Forschungsfeld für sozialpsychologische und politische Disziplinen. Eine Beschäftigung mit diesen Fragen würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

3) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 28 f. der Arbeit und ferner zu einschlägigen Beobachtungen in der Bundesrepublik Deutschland Gunzert, R.: a.a.O., S. 107 und Pfeiffer, U.: Werden unsere ..., a.a.O.

4) Vgl. dazu auch die Ausführungen auf S. 66 ff.

Ausgaben, die dem Unternehmenssektor in der Kernstadt zugerechnet worden sind, ohne Ausnahme nach Maßgabe der Beschäftigtenzahl verteilt werden, kann das Ergebnis nicht überraschen. Es ist letztlich konzeptionell bedingt und braucht, soweit es die Wirtschaftsabteilungen 8 und 9 betrifft, im folgenden keine weitere Beachtung finden.

Zur These 4:
Der Überhang der Ausgaben über die Einnahmen, der sich für die kernstädtischen Finanzen aus den Beziehungen zwischen Wirtschaftseinheiten in der Kernstadt und im Umlandgebiet ergibt, wird beeinflußt von Beziehungen, die in ihren finanziellen Wirkungen nicht selten geschätzt werden mußten. Ein Teil der Diskrepanz spiegelt aber sicherlich auch Vorteile der Umlandgemeinden wider. Dazu gehören auch die "intangiblen" Vorteile, die sich einer Quantifizierung entziehen, aber in den Kriterien zur Verteilung kernstädtischer Leistungen implizit ihren Niederschlag gefunden haben [1].

Diese Diskrepanz würde weit geringer ausfallen, ja möglicherweise ins Gegenteil verkehrt werden, wenn man bei den den Unternehmen in der Kernstadt zugerechneten Steuereinnahmen, die nach der Zahl der Beschäftigten verrechnet worden sind, nach dem Wohnort der Beschäftigten differenzieren würde. Ließe sich dies von der Zielsetzung der Analyse her begründen ?
Um hierauf eine Antwort zu finden, muß man sich vergegenwärtigen, was geschehen würde, wenn ein Pendler seinen Arbeitsplatz in der Kernstadt aufgeben würde. Da damit nicht notwendigerweise der Arbeitsplatz verloren geht (vielmehr ist zu erwarten, daß ceteris paribus dieser Arbeitsplatz neu besetzt wird), hat dies nach unserem Konzept keinen Einfluß auf die Einnahmen der Kernstadt. Eine Modifikation des Ergebnisses ist von daher kaum zu rechtfertigen.
Dabei bleibt jedoch ein wichtiger Gesichtspunkt unbe-

---

1) Vgl. dazu S. 139 und 152 ff.

rücksichtigt: Regelmäßig dient in den Kommunen ein Teil der von den Unternehmen gezahlten Steuern, insbesondere die Gewerbesteuer, auch der Finanzierung einwohnerorientierter Leistungen [1]. Wegen der ausgeprägten Erwerbszentralität der Kernstädte findet eine große Anzahl von Umlandbewohnern ihre Erwerbsgrundlage in den Unternehmen in der Kernstadt. Die Kernstädte erhalten damit (höhere) Einnahmen insbesondere aus der Gewerbesteuer, während die in den Umlandgemeinden "fehlenden" Arbeitsplätze auch "fehlende" Steuereinnahmen aus der aufkommenstarken Gewerbesteuer bedingen [2][3]. Des weiteren stärken die Umlandbewohner durch Einkäufe die kernstädtische Wirtschaftskraft [4], beanspruchen andererseits viele öffentliche einwohnerbezogene Leistungen in ihrer Wohnsitzgemeinde, wo aufgrund des soeben geschilderten Sachverhalts unter Umständen die Mittel fehlen, ein höheres Niveau einwohnerbezogener Leistungen finanzieren zu können. Diese Aspekte führen zur Relativierung der These von der Ausbeutung der Kernstädte durch die Umlandgemeinden, die (scheinbar) durch unsere statische Analyse gestärkt wird. Inwieweit eine derartige Relativierung

---

1) Vgl. auch die Ausführungen auf S. 73 ff.

2) Vgl. auch Heuer, H.: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren ..., a.a.O., S. 35.
Bis zur Gemeindefinanzreform 1969 zahlten die Betriebsgemeinden einen 'Gewerbesteuerausgleich' an die Wohngemeinden. Durch die seit 1970 eingeführte Beteiligung der Wohngemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer entfiel dieser Ausgleich. Vermutlich reicht weder die eine noch die andere Regelung aus, die durch die räumliche Diskrepanz von Wohn- und Arbeitsstätte bedingten Steuerkraftunterschiede zwischen Betriebs- und Wohngemeinde auszugleichen. Vgl. dazu Heuer, H.: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren ..., a.a.O., S. 35, Fn. 69 und S. 36, Fn. 70.

3) Soweit sich die wirtschaftliche Aktivität der Steuerzahler nicht nur auf ihre "Sitzregion" erstreckt, kann das am Sitz ausgewiesene steuerpflichtige Einkommen (Lohn, Umsatz) entsprechend höher sein. Vgl. dazu Fritsch, M.: "Agglomerationsbesteuerung" als Instrument der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: IzR, Heft 4/1978, S. 289 ff., hier S. 290. Die Wirkungen dieses Sachverhalts auf die hier behandelte Thematik wird aber nicht verfolgt.

4) Dieser Aspekt ist bei den Berechnungen berücksichtigt worden.

zu erfolgen hat, kann allerdings kaum quantifiziert werden. Insgesamt schätzen wir, daß wegen der hohen Erwerbszentralität Frankfurts nicht auf finanzielle Disparitäten zu Lasten der Kernstadt geschlossen werden kann. Die Situation in anderen Ballungsgebieten mag freilich anders zu beurteilen sein [1].

VII. Der Einfluß von kleinräumigen Verlagerungsprozessen auf den Finanzstatus der Stadt Frankfurt (Dynamische Analyse)

A. Umfang und Struktur der kleinräumigen Verlagerung im Ballungsraum Frankfurt

1. Umfang und Struktur der Verlagerung im Unternehmenssektor

Daten zur Verlagerung von Arbeitsstätten und Arbeitsplätzen liefern die in der Stadt Frankfurt und in den übrigen Gemeinden des Umlandverbandes Frankfurt (UVF) durchgeführten Arbeitsstättenzählungen von 1977/1978 [2]. Die Wegzüge von Betrieben aus Frankfurt liessen sich zwar bei den Arbeitsstättenzählungen in Frankfurt nicht erfassen; sofern sich die Standortverlagerungen innerhalb des Gebietes das UVF (und der Regionalen Planungsgemeinschaft Untermain) vollzogen hatten, konnten sie jedoch aus den in den Umlandgemeinden durchgeführten Arbeitsstättenzählungen ermittelt werden. Arbeitsstätten, die über das Gebiet des UVF hinaus verlagert wurden, sind nicht erfaßt [3]; im Rahmen der hier relevanten Fragestellung müssen derartige Prozesse daher vernachlässigt werden.

---

1) Vgl. dazu die Ausführungen im sechsten und siebten Kapitel.

2) Vgl. Arbeitsstätten und Beschäftigung in Frankfurt a.M. 1977, Sonderheft 34 des Statistischen Amtes der Stadt Frankfurt a.M., Frankfurt a.M. 1979, S. 47 ff. und Umlandverband Frankfurt, Regionale Planungsgemeinschaft Untermain: Pressemitteilung über die Arbeitsstättenzählung für die Pressekonferenz am 27.11.1978, Manuskript.

3) Vgl. Arbeitsstätten und Beschäftigung ..., a.a.O., S. 47.

Zwischen 1970 und 1977 wurden 976 Arbeitsstätten mit (im Jahre 1977) rund 22.500 Beschäftigten [1] ins Frankfurter Umland verlegt [2]. Nach wie vor ist die Stadt Frankfurt aber auch das Ziel von Arbeitsstättenverlagerungen; im gleichen Zeitraum wurden 301 Arbeitsstätten mit (im Jahre 1977) 3.845 Arbeitsplätzen in die Kernstadt verlagert [3]. Zwischen 1970 und 1977 gab es daneben 2.646 Standortverlagerungen von Arbeitsstätten innerhalb der Stadt; 9.842 Arbeitsstätten mit 62.875 Beschäftigten (im Jahre 1977) wurden im gleichen Zeitraum in Frankfurt neu errichtet [4] - da auch Kauf oder Pachtung eines Betriebes als Neuerrichtung erfaßt werden, liegt die Zahl der effektiven Neuerrichtungen von Betrieben jedoch vermutlich nur bei einem Bruchteil dieser Zahl [5].
Bei den Neuerrichtungen, den Standortwechseln innerhalb der Stadtgrenzen und den Standortverlagerungen von Arbeitsstätten von außerhalb nach Frankfurt dominieren absolut und auch relativ zur Anzahl der bestehenden Arbeitsstätten in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen Unternehmen der Wirtschaftsabteilungen 4 (Handel) und 7 (Dienstleistungen) [6].
Zielgemeinden der Arbeitsstättenverlagerung waren hauptsächlich die Städte und Gemeinden im näheren Umland der Kernstadt Frankfurt, insbesondere Eschborn, Offenbach, Oberursel, Maintal und Dreieich [7].

---

1) Im vorliegenden statistischen Material wird nicht zwischen Arbeitsplätzen und Beschäftigten unterschieden. Wir gehen in unserer Untersuchung davon aus, daß die Zahl der Beschäftigten identisch ist mit der Zahl der Arbeitsplätze.

2) Vgl. Arbeitsstätten und Beschäftigung ..., a.a.O., S. 48.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. ebenda und Umlandverband Frankfurt, Regionale Planungsgemeinschaft Untermain: a.a.O., Tabelle 7 a auf S. 37.

5) Vgl. dazu Arbeitsstätten und Beschäftigung ..., a.a.O., S. 48.

6) Vgl. ebenda, Tabelle 22 auf S. 49 und die Tabelle 2 auf S. 136 in dieser Arbeit.

7) Vgl. Arbeitsstätten und Beschäftigung ..., a.a.O., S. 50 und Umlandverband Frankfurt, Regionale Planungsgemeinschaft Untermain: a.a.O., Tabellen 8 und 9 auf S. 39 f.

Die Zugehörigkeit der aus der Kernstadt ausgelagerten Arbeitsstätten zu den einzelnen Wirtschaftsabteilungen ist aus dem vorliegenden statistischen Material nicht ersichtlich; viele Beispiele von Verlagerungen lassen aber den Schluß zu, daß mit dem Wegzug aus der Kernstadt bestimmten Unzulänglichkeiten, wie insbesondere der vielfach beengten Lage im Stadtgebiet begegnet werden sollte, daß aber kein Verzicht auf den Wirtschaftsraum Frankfurt als Betriebsstandort beabsichtigt war [1]. Die zuziehenden Unternehmen, die zumeist dem tertiären Sektor zuzurechnen sind, suchten vermutlich sogar den engen Kontakt zur Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeit im Ballungskern.

Die Wirkungen der Arbeitsstättenverlagerung auf den Finanzstatus der Kernstadt Frankfurt können aufgrund der zu wenig aufgegliederten Daten, wegen Forschungsdefiziten bei der Wirkungsanalyse und starker individueller Ausprägung der einzelnen Verlagerungsfälle kaum ermittelt werden. Es wird daher nur möglich sein, aufgrund von im Rahmen der statischen Analyse gewonnenen Werten (wie die Gewerbesteuer"produktivität"), durchschnittliche Werte für Ausgaben- und Einnahmenänderungen bei fiktiven Standortverlagerungen anzugeben.

2. Umfang und Struktur der Abwanderung und Zuwanderung von Kernstadtbewohnern

Die folgenden Daten zu Wanderungen im Ballungsraum Frankfurt wurden durch Befragung von in den letzten vier Monaten des Jahres 1977 im Gebiet des Umlandverbandes Frankfurt umgezogenen Haushalten ermittelt [2].

---

1) Vgl. dazu Arbeitsstätten und Beschäftigung ..., a.a.O., S. 50.

2) Vgl. Umgezogenen-Befragung im Umlandverband Frankfurt 1978, Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung, bisher unveröffentlichtes Material. Die Befragung gründet auf einer Stichprobe aus den Daten der Elektrizitätsversorgungsunternehmen zur Ab-, An- bzw. Ummeldung eines Stromzählers. Es wurden 4.723 Fragebogen ausgewertet. Die Umzüge innerhalb des UVF ohne die Stadt Frank-

Grundsätzlich wäre, ähnlich wie dies im Rahmen der Rechnung zur Ermittlung der Struktur der Bevölkerung in der Kernstadt Frankfurt geschah [1], eine Umrechnung der umgezogenen Haushalte auf umgezogene Einzelpersonen möglich. Da die vorliegenden Daten auch auf der Basis von Haushalten eine differenzierte Abschätzung der vermuteten Segregationswirkungen der Wanderungen [2] ermöglichen, wird darauf im folgenden jedoch verzichtet. Tabelle 27 weist die in den uns zur Verfügung stehenden Daten erfasste Zahl der Wanderungen von typisierten Haushalten in die und aus der Stadt Frankfurt in dem Vier-Monatszeitraum aus. Es werden etwa 25 % aller im erwähnten Zeitraum in der Stadt Frankfurt zu- bzw. abgewanderten Haushalte erfasst und ausgewiesen [3]. Auf die Gesamtzahl von Wanderungsfällen hochgerechnete Daten standen uns nicht zur Verfügung. Daneben werden jeweils die prozentualen Anteile einzelner Haushaltstypen an der Zahl der erfassten Wanderungen in die bzw. aus der Stadt Frankfurt ausgewiesen.
Aus Vergleichsgründen sind in der zweiten Spalte der Tabelle 27 die Anteile der einzelnen Haushaltstypen an der Gesamtbevölkerung der Kernstadt Frankfurt angegeben, wie sie im Rahmen der Umfrage zur Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ermittelt wurden [4].

Fortsetzung der Fußnote 2) von Seite 220.
furt und von außerhalb des UVF ins Umland Frankfurts sind im folgenden nicht berücksichtigt. 3.111 Umzüge betreffen Umzüge von der Stadt Frankfurt ins Frankfurter Umland (UVF-Gebiet) (487), Umzüge vom UVF-Gebiet in die Stadt Frankfurt (206), Umzüge von Gebieten außerhalb des UVF in die Stadt Frankfurt (406) und Umzüge innerhalb der Stadt Frankfurt (2.012). Umzüge von der Stadt Frankfurt nach außerhalb des UVF konnten nicht in die Untersuchung einbezogen werden, da die entsprechenden Daten nicht erfaßt sind.

1) Vgl. dazu Anhang 2 dieser Arbeit.

2) Vgl. dazu S. 66 ff. dieser Arbeit.

3) Die Erläuterungen zu Tabelle 27 auf S. 223 und die Interpretation der Tabelle 27 auf S. 224 f. gehen von der Zahl der erfassten Wanderungsfälle (Umzüge) aus. Die tatsächliche Zahl der Wanderungsfälle (Umzüge) liegt etwa viermal höher als in Tabelle 27 ausgewiesen.

4) Quelle: Noch nicht veröffentlichtes Material aus der Bevölkerungs- und Wohnungsumfrage im Raum Frankfurt am Main 1976, (a.a.O.).

Tabelle 27 Wanderungen im Ballungsraum Frankfurt (September bis einschl. Dezember 1977)

(Spalte I) Haushaltstypen a)						(Spalte II) Anteil b)	(Spalt von F. absolu
1	unter 60 J.,	I.,	1,	unter 800	(gering)	1,8	23
2	dto.	I.,	1,	800 - 1200	(niedrig)	3,2	14
3	dto.	I.,	1,	1200 - 2500	(mittel)	8,4	75
4	dto.	I.,	1,	über 2500	(hoch)	1,3	25
5	60 J. u.ä.	I.,	1,	unter 800	(gering)	4,1	1
6	dto.	I.,	1,	800 - 1200	(niedrig)	3,8	3
7	dto.	I.,	1,	1200 - 2500	(mittel)	3,4	3
8	dto,	I.,	1+2,	über 2500	(hoch)	2,9	7
9	unter 60 J.,	I.,	2,	unter 1200	(gering)	2,2	12
10	dto.	I.,	2,	1200 - 1800	(niedrig)	4,5	20
11	dto.	I.,	2,	1800 - 2500	(mittel)	5,9	42
12	dto.	I.,	2,	über 2500	(hoch)	6,5	78
13	60 J. u.ä.	I.,	2,	unter 1200	(gering)	3,4	0
14	dto.	I.,	2,	1200 - 1800	(niedrig)	5,5	1
15	dto.	I.,	2,	1800 - 2500	(mittel)	3,6	6
16	-	I.,	3,	unter 1200	(gering)	1,2	4
17	-	I.,	3,	1200 - 1800	(niedrig)	4,1	13
18	unter 60 J.	I.,	3,	1800 - 2500	(mittel)	5,2	11
19	dto.	I.,	3,	über 2500	(hoch)	4,9	33
20	60 J. u.ä.	I.,	3,	1800 - 2500	(mittel)	0,7	0
21	dto.	I.,	3,	über 2500	(hoch)	1,0	3
22	-	I.,	4,	unter 1200	(gering)	0,5	0
23	-	I.,	4,	1200 - 2500	(niedrig)	5,6	15
24	unter 60 J.	I.,	4,	2500 - 5000	(mittel)	3,5	32
25	dto.	I.,	4,	über 5000	(hoch)	0,5	3
26	60 J. u.ä.	I.,	4u.m.,	2500 - 5000	(mittel)	0,3	0
27	dto.	I.,	4u.m.,	über 5000	(hoch)	0,1	0
28	-	I.,	5u.m.,	unter 1200	(gering)	0,2	0
29	-	I.,	5u.m.,	1200 - 2500	(niedrig)	2,0	3
30	unter 60 J.	I.,	5u.m.,	2500 - 5000	(mittel)	1,4	6
31	dto.	I.,	5u.m.,	über 5000	(hoch)	0,3	3
32	-	A.,	1+2,	-		2,7	31
33	-	A.,	3u.m.,	-		2,9	20
							487

a), b), ... Die Fußnoten sind auf S. 223 ausgewiesen.

Quelle: Siehe die Erläuterungen im Text auf den Seiten 220 und 221.

te III) nach U.[c] t %	(Spalte IV) von U. nach F.[d] absolut	%	(Spalte V) von ü.W. nach F.[e] absolut	%	(Spalte VI) innerhalb F.[f] absolut
4,7	8	3,1	29	7,1	131
2,9	14	6,8	20	4,9	130
15,4	43	20,9	85	20,9	355
5,1	6	2,9	26	6,4	59
0,2	0	-	1	0,2	21
0,6	0	-	3	0,7	24
0,6	2	1,0	2	0,5	26
1,4	2	1,0	1	0,2	15
2,5	8	3,9	11	2,7	64
4,1	12	5,8	16	3,9	100
8,6	18	8,7	24	5,9	138
16,0	26	12,6	57	14,0	179
-	1	0,5	1	0,2	9
0,2	0	-	0	-	24
1,2	0	-	2	0,5	15
0,8	1	0,5	4	1,0	26
2,7	8	3,9	13	3,2	60
2,3	5	2,4	12	3,0	78
6,8	10	4,9	19	4,7	82
-	0	-	0	-	1
0,6	0	-	0	-	5
-	0	-	0	-	5
3,1	8	3,9	4	1,0	73
6,6	7	3,4	14	3,4	57
0,6	1	0,5	4	1,0	12
-	0	-	0	-	2
-	0	-	0	-	0
-	0	-	0	-	2
0,6	3	1,5	4	1,0	21
1,2	0	-	4	1,0	16
0,6	0	-	2	0,5	3
6,4	14	6,8	33	8,1	155
4,1	9	4,4	15	3,7	124
98,5 [g]	206	98,9 [g]	406	99,7 [g]	2012

Fußnoten zu Tabelle 27:

a) Die Haushalte sind typisiert nach dem Alter (unter 60 Jahre bzw. 60 Jahre und älter [1]), nach der Nationalität (Inländer = I. bzw. Ausländer = A.) des Haushaltsvorstands, nach der Zahl der Haushaltsmitglieder (1, 2, ...) und dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. Die Bezeichnung der jeweiligen Einkommen (gering, niedrig, mittel, hoch) folgt der Beurteilung der Einkommenshöhe innerhalb der Erhebungen zur Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur bzw. zur Umgezogenen-Befragung.

b) Die Werte in dieser Spalte ergeben sich aus der Umfrage zur Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur (vgl. auch Fn. 4 auf S. 221).
Die Summe dieser Anteile liegt unter 100 %, da die Anteile der Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand, bedingt durch Verzerrungen im Datenrücklauf, zu gering ausgewiesen werden. Die dadurch bedingte (minimale) Verzerrung der Vergleichsbasis muß in Kauf genommen werden.

c) Zahl bzw. Anteil der im Vier-Monatszeitraum aus der Stadt Frankfurt in das im UVF erfaßte Umlandgebiet abgewanderten Haushalte [2].

d) Zahl bzw. Anteil der im Vier-Monatszeitraum aus dem im UVF erfaßten Umlandgebiet der Stadt Frankfurt in die Stadt Frankfurt gewanderten Haushalte [2].

e) Zahl bzw. Anteil der im Vier-Monatszeitraum aus nicht zum UVF gehörenden Gebieten (übrige Welt) in die Stadt Frankfurt gewanderten Haushalte [2].

f) Zahl der im Vier-Monatszeitraum innerhalb der Stadt Frankfurt umgezogenen Haushalte [2].

g) Die Summe der Anteile bleibt unter 100 %, da die Werte nur mit einer Stelle hinter dem Komma ausgewiesen werden.

---

1) Bei den Haushaltstypen 16,17,22,23,28,29,32 und 33 wurde bei der statistischen Erhebung nicht nach dem Alter des Haushaltsvorstands differenziert.

2) Jeweils Zahl der erfassten Haushalte (vgl. Fn. 3 auf S. 221). Es spricht nichts dafür, daß eine Hochrechnung auf die jeweilige Gesamtzahl der Wanderungen (Umzüge) im Betrachtungszeitraum deren Struktur wesentlich ändert.

Aus den in Tabelle 27 ausgewiesenen Daten lassen sich mehrere Folgerungen ziehen, die durchweg die Vermutungen zu den Segregationswirkungen der kleinräumigen Wanderungsbewegungen bestätigen:

1. Der Wanderungssaldo der Kernstadt Frankfurt mit ihrem Umlandgebiet ist negativ.
   Im Betrachtungszeitraum sind weit weniger Haushalte aus dem UVF-Gebiet in Frankfurt zugewandert, als andererseits aus der Kernstadt Frankfurt in das Umlandgebiet abgewandert sind (vgl. Spalte III,IV).

2. Haushalte mit geringen und niedrigen Einkommen sind an den in die Kernstadt zugewanderten Haushalten deutlich stärker beteiligt als an den aus der Kernstadt abgewanderten Haushalten.
   Während bei den in das UVF-Gebiet abgewanderten Haushalten der Anteil der Haushalte mit geringen und niedrigen Einkommen und deutschem Haushaltsvorstand 22,4 % beträgt, haben diese Haushalte bei den aus dem Umlandgebiet zuwandernden Haushalten einen Anteil von 29,9 % (und bei den von außerhalb des UVF zuwandernden Haushalten mit deutschem Haushaltsvorstand einen Anteil von 25,9 %) Die - globalen - Werte für die Haushalte mit nichtdeutschem Haushaltsvorstand belaufen sich auf 10,5 % und 11,2 % bzw. 11,8 % (vgl. Spalte III - V).

3. Der Anteil der in das Umland abgewanderten Haushalte mit hohen Einkommen liegt deutlich über dem Anteil dieser Haushalte an den in die Stadt Frankfurt zugewanderten Haushalten.
   Während die Haushalte mit hohen Einkommen 31,1 % der in das Umland abgewanderten Haushalte stellen, sind sie an den aus dem Umland in die Stadt Frankfurt eingewanderten Haushalte nur mit 21,9 % (und an den von außerhalb des UVF zugewanderten Haushalte mit 26,8 %) beteiligt (vgl. Spalte II, III).

4. Haushalte, deren Haushaltsvorstand 60 Jahre und älter ist, sind im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Haushalte in der Kernstadt unterproportional an Wanderungen beteiligt.

Haushalte, deren Haushaltsvorstand 60 Jahre und älter ist, stellen 28,8 % der Haushalte in der Kernstadt. Ihr Anteil an den aus der Kernstadt ins Umlandgebiet abgewanderten Haushalte beträgt 4,8 % und an den Haushalten, die vom UVF-Gebiet nach Frankfurt gewandert sind, 2,5 % [1]. An den von außerhalb des UVF-Gebietes nach Frankfurt zugewanderten Haushalten haben sie einen Anteil von 2,3 % [1] (vgl. Spalte II - V).

5. Haushalte mit niedrigen Einkommen sind an den Wanderungen zu einem geringeren Prozentsatz beteiligt als ihr Anteil an der Gesamtzahl der Haushalte in der Kernstadt ausmacht.

   Der relative Anteil der Haushalte mit geringen und niedrigen Einkommen an den in der Kernstadt angesiedelten Haushalten beträgt 42,1 %. An den Abwanderungen von Haushalten ins Umlandgebiet sind diese Haushalte mit 22,4 % und an den Zuwanderungen von Haushalten aus dem Umlandgebiet (von außerhalb des Gebietes des UVF) mit 29,9 % (25,9 %) beteiligt [2].
   Die Aussage gilt nicht für Haushalte des Typs 1 und 9 und nur zum Teil für den Haushaltstyp 2, der an den Zuwanderungen in die Kernstadt mit 6,8 % (4,9 %) beteiligt ist, jedoch nur 3,2 % aller kernstädtischen Haushalte stellt. Diesen Haushaltstypen (geringe Haushaltsgröße, relativ niedriges Einkommen) sind viele Berufsanfänger und Studenten zuzurechnen, die oft nur vorübergehend in der Kernstadt wohnen (vgl. Spalte II - V).

B. Bemerkungen zur Konzeption

Um die Wirkungen kleinräumiger Verlagerungsprozesse auf die fiskalische Situation der Kernstädte zu ermitteln, gibt es verschiedene Ansatzpunkte. Die auf aggregierten Daten basierenden Querschnitts- und Zeitreihenanalysen mit Hilfe statistischer Methoden sind

---

1) Haushalte mit nichtdeutschem Haushaltsvorstand sind dabei nicht einbezogen worden. Auch mußten die Haushaltstypen aus der Betrachtung ausgeklammert werden, bei denen keine Angabe über das Alter des Haushaltsvorstands vorliegt. (Haushaltstypen 16, 17, 22, 23, 28 und 29).

2) Haushalte mit nichtdeutschem Haushaltsvorstand sind dabei nicht einbezogen worden, da bei diesen Haushalten nicht nach Haushaltseinkommen differenziert worden ist.

umfassend gewürdigt worden - ihre Mängel sind offenkundig[1].

Anknüpfend an die statische Analyse der Zurechnung von Ausgaben und Einnahmen der Kernstadt könnte man im folgenden davon ausgehen, daß sich die Kernstadt im Betrachtungszeitpunkt in einer fiskalischen Gleichgewichtslage befunden habe, in der die Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt werden, und nun danach fragen, wie sich diese Situation durch die beschriebenen kleinräumigen Verlagerungsprozesse ändert. Dabei wären die Wirkungen eines Verlagerungsfalls auf die Ausgaben und Einnahmen der Kernstadt, die nach den charakteristischen Merkmalen der beteiligten Wirtschaftssubjekte durchaus unterschiedlich wären, über alle Verlagerungsfälle hinweg aufzusummieren. Implizit ändert sich damit auch der Saldo der finanziell bedeutsamen Beziehungen zwischen Kernstadt und Umland. Weil sich in der Realität insbesondere die Ausgaben nicht proportional zu den so abgeleiteten fiskalischen Wirkungen entwickeln, müßte diese Analyse ergänzt werden durch eine Berücksichtigung qualitativer Momente von Verlagerungsprozessen. So wären etwa als 'qualitative' Faktoren zu berücksichtigen, daß die im Gefolge der Stadt-Umland-Wanderung in verschiedenen kernstädtischen Leistungsbereichen sinkende Auslastung der Einrichtungen wegen bestimmter Schwellenwerte eine Art Kostenremanenz aufweisen wird. Des weiteren kann sich die zentralörtliche Aufgabenstellung ändern und es sind Änderungen der Nachfrage zu erwarten, etwa wenn bestimmte öffentliche Einrichtungen nun auch in Umlandgemeinden zur Verfügung stehen oder sich (durch Arbeitsstättenverlagerungen) Veränderungen der Erwerbszentralität der Kernstadt ergeben. Diese Wirkungen sind vielfältig und lassen kaum eine Prüfung zu, ob diese qualitativen Fakto-

---

1) Vgl. dazu das dritte Kapitel dieser Arbeit.

ren eine Erhöhung oder Verminderung der aufgrund der (durch Summation der finanziellen Wirkungen aus allen Verlagerungsfällen) ermittelten Änderungen der kernstädtischen Ausgaben und Einnahmen bei Verlagerungsprozessen zur Folge haben.

Verschiedentlich wird daher versucht, die fiskalischen Folgen der Suburbanisierung mit Hilfe ausgewählter Einzelfallanalysen, also einer Analyse standortspezifischer Ausgaben für einzelne Infrastruktureinrichtungen in Abhängigkeit von der Nutzung und der Kapazitätsentwicklung zu ermitteln [1]. Dabei werden Modelle zur Ausgabenentwicklung konzipiert, in denen die Faktoren erfaßt werden, die für Kosten und Kostenänderungen infrastruktureller Einrichtungen bedeutsam erscheinen [2]. So wird etwa in der GEWOS-Studie die Ausgabenentwicklung in ausgewählten Infrastrukturbereichen in der Kernstadt Stuttgart und einigen Umlandgemeinden im Stuttgarter und Hamburger Raum einander gegenübergestellt. Allerdings ist diese Analyse auf wenige kommunale Leistungsbereiche beschränkt und auf die Analyse der Einnahmenentwicklung wird verzichtet.
Untersuchungen, die hier und da von kommunalen Stellen erstellt wurden, sind aus naheliegenden Gründen regelmäßig räumlich und mitunter auch zeitlich eng fixiert. Ihre Ergebnisse können nur selten auf die Situation in der Stadt Frankfurt übertragen werden. Derartige Untersuchungen beschränken sich ferner auch oft auf die Analyse der Einnahmenseite, beziehen also keine (oder nur wenige) kommunale Leistungsbereiche in die Betrachtung ein [3].

---

1) Vgl. GEWOS GmbH: a.a.O., insbesondere S. 87 ff.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. etwa Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., insbesondere Kapitel 8. Ähnlich auch die Arbeit von Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O.

Daneben gibt es Versuche, die Entwicklung oder die Elastizität kernstädtischer Ausgaben in Abhängigkeit von der Entwicklung der Bevölkerungszahl zu ermitteln [1]. Dieses Verfahren wollen wir im folgenden anwenden; dabei soll auch versucht werden, die fiskalischen Folgen von Änderungen der Bevölkerungsstruktur in der Kernstadt in die Untersuchung einzubeziehen. Alle Ansätze kommen wegen der Forschungsdefizite im Bereich wirkungsanalytischer und kostenanalytischer Problemstellungen nicht ohne Vereinfachungen, Generalisierungen und Unvollständigkeiten aus. Um zu vermeiden, daß eine quantitative Betrachtung möglicherweise eine (nicht vorhandene) Genauigkeit der Schätzungen suggeriert, wird das Ergebnis der Schätzungen zur Veränderung der Ausgaben bei Verlagerungsprozessen nicht in Geldeinheiten fixiert, sondern nur auf ordinale Weise umschrieben [2]. Dies gilt nicht für Schätzungen zur Entwicklung kernstädtischer Einnahmen,da diese auf einzelne Verlagerungsfälle weit besser und genauer zurückgeführt werden können als dies bei den Ausgaben möglich ist.

C. Wirkungen kleinräumiger Verlagerungsprozesse auf die Entwicklung der Ausgaben der Kernstadt

Die Schätzung der Ausgabenänderungen beruht zum Teil auf subjektiven Schätzungen des Autors, die mitunter gestützt werden oder zustande gekommen sind durch Gespräche mit Mitgliedern der Stadtverwaltung Frankfurt. Teilweise gründet sie auf Hypothesen und Untersuchungen zu Kostenverläufen [3] bzw. Ausgabenentwicklungen bei Änderungen der Auslastung und der Kapazität, wie sie in einschlägigen Veröffentlichungen zu finden sind.

---

1) Vgl. Bericht an die Bürgerschaft ...: a.a.O., S. 49 f.

2) Siehe dazu die Übersicht H (S. 233) und die Ausführungen auf S. 232 und 234 ff.

3) Vgl.dazu die Ausführungen im Abschnitt II C im vierten Kapitel (S. 111 ff.).

Freilich sind diese nicht immer zureichend empirisch überprüft worden oder nur bedingt auf die Situation in der Stadt Frankfurt übertragbar, so daß auch deshalb den Ausführungen spekulative Momente anhaften. Daneben ist darauf hinzuweisen, daß das Ausgabenvolumen einer öffentlichen Gebietskörperschaft im Grunde immer durch politische Entscheidungen bestimmt wird und nicht zuletzt von den zur Verfügung stehenden Finanzierungsmitteln abhängen wird [1]. Dies bringt zusätzliche Unsicherheitsmomente in eine Schätzung der Ausgabenänderungen bei Verlagerungsprozessen; denn es ist etwa anhand von zeitlichen Ausgabenreihen kaum auszumachen, ob eine zu beobachtende (relative) Ausgabenminderung auf eine mit dem Rückgang der Bevölkerungszahl mögliche Leistungseinschränkung oder auf die Änderung politischer Prioritäten zurückzuführen ist [2].

Die Bevölkerungsentwicklung wird die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Leistungsbereichen unterschiedlich berühren. Insbesondere wenn bestimmte Verbindungen zur Kernstadt auch nach der Abwanderung ins Umland aufrechterhalten werden, etwa weil keine Umorientierung an ein anderes Oberzentrum erfolgt oder der Arbeitsplatz in der Kernstadt beibehalten wird, können die Ausgaben zur Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen sogar absolut steigen [3]. Auf der anderen Seite aber wirken sich Abwanderungen grundsätzlich auch ausgabenmindernd bei kommunalen Leistungsangeboten und Einrichtungen aus: Kindergartenplätze oder Plätze in Schulklassen werden frei, die Benutzungshäufigkeit von Sport- und Spielanlagen geht vermutlich zurück, die Zahl der von Verwaltungsstellen zu bearbeitenden An-

---

1) Vgl. dazu den Abschnitt IV im vierten Kapitel.

2) Freilich kann die Änderung politischer Prioritäten auch stark durch unerwünschte Entwicklungen etwa sozioökonomischer Art herbeigeführt werden, welche ihrerseits wiederum nicht unabhängig von Verlagerungsprozessen sein mögen. Vgl. dazu im einzelnen die Ausführungen auf den folgenden Seiten.

3) Vgl. im einzelnen auch GEWOS GmbH: a.a.O., insbesondere S. 36 ff.

träge sinkt, die Nachfrage nach Ver- und Entsorgungsleistungen vermindert sich, so daß weniger Strom benötigt wird und weniger Schmutzwasser und Hausmüll anfällt. In der Praxis hat dies freilich oft kurzfristig kaum spürbaren Einfluß auf die Kosten der verschiedenen kernstädtischen Leistungsangebote und Organisationseinheiten. Dies kann mehrere Ursachen haben: Die vom Grad der Nutzung kommunaler Einrichtungen abhängenden variablen Kosten können, gemessen an den Gesamtkosten, von nur geringer Bedeutung sein. Die kurzfristige Leistungsanpassung mag wegen Friktionen im Leistungsgefüge oder in der Organisation des Leistungsangebots nicht zu Kostensenkungen führen; die Bevölkerungsverluste müssen erst eine bestimmte Höhe erreichen, damit bestimmte Einrichtungen geschlossen werden können [1]. Derartige 'Schwellenwerte' des Bevölkerungsrückgangs sind von Einrichtung zu Einrichtung sehr verschieden. Wegen der Streuung der Einrichtungen über das gesamte Stadtgebiet, beispielsweise bei den Kindergarteneinrichtungen, wird selbst eine durch die Abwanderung bedingte Minderung der Anzahl der Kinder im kindergartenfähigen Alter in Höhe einer üblichen Kindergartengruppenstärke nicht immer zur Aufgabe einer Kindergartengruppe oder (bei einer höheren Zahl) nicht zur Schließung eines Kindergartens führen können [2]. Außerdem können für Kindergartenplätze Wartelisten bestehen, oder man folgt, gedrängt durch die Minderung der Kapazitätsauslastung, pädagogischen Forderungen und vermindert die Gruppenstärke was im Zweifelsfall mit absolut steigenden Ausgaben, in jedem Fall aber mit relativ steigenden Ausgaben je

---

1) Zu möglichen Reaktionsmustern bei Unterauslastung von Infrastrukturkapazitäten siehe GEWOS GmbH: a.a.O., S. 139 f.

2) Vgl. dazu Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 68 f. und die detaillierten Ausführungen in der GEWOS-Studie. GEWOS GmbH: a.a.O., S. 97 ff., 108 ff. und 120 ff. In dieser Studie werden auch die Ausgabenentwicklungen im schulischen Bereich für Realschulen und Gymnasien und bei allen Bädern analysiert.

Kind verbunden ist [1].

Wenn die Freisetzung von Kapazitäten in Halbtageseinrichtungen zur Kinderbetreuung auf einen zunehmenden Bedarf an Einrichtungen zur Ganztagesbetreuung trifft, welcher überwiegend bei den einkommensschwächeren Haushalten besteht, liegt es nahe die Elternbeiträge zu senken [2]. So kann der Fall eintreten, daß Aufgabenänderungen nicht durch entsprechende Einnahmenänderungen aufgefangen werden. Dieses Beispiel verdeutlicht, daß die Änderung der Bevölkerungsstruktur einer Ausgabenminderung in bestimmten Leistungsbereichen entgegenstehen kann; ja mitunter wird dies sogar zur Ausgabenerhöhung führen.

Den Unternehmen in der Kernstadt wurden vor allem Ausgaben im Rahmen der Einzelpläne 0 (Allgemeine Verwaltung) und 6 (Bau- und Wohnungswesen und Verkehr) zugerechnet. Ob und inwieweit bei Standortverlagerungen Ausgabenminderungen eintreten, hängt sehr stark von der damit einhergehenden Änderung der Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur ab. Aber selbst bei geringer werdenden Ansprüchen an Leistungsvorhaltungen im Verkehrsbereich, wird sich möglicherweise nur eine schwache Ausgabenminderung ergeben. Denn Ausgaben in diesem Bereich haben in hohem Maße Fixkostencharakter, der nicht zuletzt bedingt ist durch einen hohen Anteil vermögenswirksamer Ausgaben. Und die Sicherheit und Befahrbarkeit von Straßen muß auch dann gewährleistet werden, wenn die Zahl der Benutzer zurückgeht.

In Übersicht H wird schematisch dargelegt, in welcher Weise nach unserer Schätzung die - nach Einzelplänen und Teilbereichen gegliederten [3] - Ausgaben in verschiedenen kommunalen Leistungsbereichen auf Verlage-

---

1) Vgl. dazu GEWOS GmbH: a.a.O., S. 141. Freilich darf dieser Teil der Ausgabenänderung nicht primär auf die Suburbanisierung zurückgeführt werden.

2) Vgl. GEWOS GmbH: a.a.O., S. 166.

3) Vgl. dazu Abbildung 4 im Anhang 3, S. 339 f.

rungsprozesse in den beschriebenen Ausmaßen reagieren. Die Untersuchung der Frage, ob und inwieweit Ausgaben der Stadt Frankfurt erkennbar von den Verlagerungsprozessen abhängig sind, folgt dem in Übersicht B dargelegten Reaktionsmuster der Ausgaben bei Verlagerungsprozessen [1]. Änderungen der (absoluten) Ausgaben werden durch Symbole angezeigt; das Zeichen X bedeutet, daß keine Abhängigkeit besteht, daß sie ungewiß ist oder daß sie nur langfristig eintreten wird. Für die Beschreibung der kurz- und mittelfristigen Reaktionen werden drei Symbole verwandt. Das Pluszeichen bedeutet, daß die Ausgaben zunehmen, das Minuszeichen, daß sie abnehmen. Null heißt, daß sie sich nicht ändern.

Inwieweit die Ausgaben für allgemeine Verwaltung und Öffentliche Sicherheit und Ordnung (Einzelpläne 0 und 1) von der Stadt-Umland-Wanderung abhängen, ist kaum auszumachen [2]. Zwar dürften diese Ausgaben mit zunehmender Einwohnerzahl proportional zunehmen, für den Umkehrschluß spricht jedoch weniger. Dies liegt daran, daß auf der Ebene der allgemeinen Verwaltungsdienste ein Rückgang der Bevölkerungszahl sich erst nach Überschreiten bestimmter Schwellenwerte im Arbeitsvolumen niederschlagen wird und der Einsatz von Personal und Sachmitteln zur Analyse und zur Gegensteuerung der durch die Stadt-Umland-Wanderung bzw. die Verlagerung von Arbeitsstätten verursachten Entwicklung ausgabenerhöhend wirkt. Die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika zeigen, daß dadurch zusätzliche Unsicherheit in verschiedenen Lebensbereichen der Bürger geschaffen wird [3], die

1) Vgl. Übersicht B auf S. 99 dieser Arbeit.

2) Vgl. Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 49 und Bernauer, E.: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzwirtschaft, in: Der Gemeindehaushalt, 71. Jg. (1970), S. 6 ff., hier S. 10.

3) Siehe dazu exemplarisch Sternlieb, G., und R.W. Burchell. Public Safety and Abandonment, in: Municipal Needs, Services and Financing: Readings on Municipal Expenditures, ed. by W.P. Beaton, New Brunswick 1974, S. 97 ff. und Greytak, D., D. Phares und E. Morley: a.a.O., S. 33 ff.

Übersicht E

Einzelpläne bzw. Teilbereiche (in Mill. DM)	Ausgaben der Kernstadt, die nicht	nur langfristig oder nicht eindeutig oder die nicht eindeutig erkennbar	kurz- und mittelfristig von Verlagerungsprozessen abhängig sind.
0 Allgemeine Verwaltung (147,0)		X	
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung (97,0)		X	
2 Schulen (126,5)			-
3 Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege (143,4)			
TB I (14,5)	X		
II (29,2)	X		
III (24,0)	X		
IV (49,1)	X		
V (26,6)		X	
4 Soziale Sicherung (296,0)			
TB I (22,4)		X	
II (120,7)			-
III (6,8)	X		
IV (130,5)			0/+
V (15,6)			0/+
5 Gesundheit, Sport, Erholung (83,7)			
TB I (22,3)		X bzw.	-
II' (61,4)		X bzw.	-
6 Bau- und Wohnungswesen Verkehr (229,0)			
TB I (46,3)		X bzw.	+
II (182,7)		X bzw.	+
7 Öffentliche Einrichtungen etc. (39,9)			
TB I (27,7)	X	beziehungsweise	0/-
II (10,3)		X	
III (1,9)	X	beziehungsweise	+
8 Wirtschaftliche Unternehmen, Allgemeines Grund- und Sondervermögen (68,6)			
TB I (57,5)			0/-
II (11,1)	X	beziehungsweise	-

die Kommune mindern muß. Sollte dies auch in den bundesdeutschen Kernstädten eintreten, so müßten sich auch die von den Kommunen zu bestreitenden Ausgaben im Einzelplan 1 erhöhen.
Allerdings stecken im kernstädtischen Planungs- und Entscheidungsprozeß und im Leistungsgebaren - dies gilt insbesondere für die im Einzelplan 0 veranschlagten allgemeinen Verwaltungsdienste - sicherlich noch viel ungenutzte Reserven, die es gilt, hinsichtlich einer wirtschaftlicheren Nutzung der Ressourcen zu aktivieren. Dabei wird nicht verkannt, daß die oft zitierten Sachzwänge in bestimmten kommunalen Leistungsbereichen gegen eine Rückführung von Ausgaben sprechen mögen und es wird auch Fälle geben, in denen aus schon erörterten Gründen, etwa aufgrund unabänderlicher Organisationsstrukturen oder von Strukturen des Leistungsangebots, zu erwarten ist, daß die Ausgaben bei Aufrechterhaltung des Leistungsangebots kaum vermindert werden können.

Die Ausgaben im Einzelplan 2 (Schulen) werden bei abnehmenden Schülerzahlen auf mittlerer Sicht sinken [1]. Die Investitionsausgaben sind im Schulbereich in Frankfurt von 1975 bis 1977 kontinuierlich zurückgegangen [2], was möglicherweise darauf zurückzuführen ist, daß auf Erweiterungsinvestitionen weitgehend verzichtet werden konnte. Wenngleich dieser Trend anhalten mag, so dürfte infolge der nur in geringem Maße zurückführbaren Ausgaben im Verwaltungshaushalt [3] der Rückgang der gesamten Ausgaben im Einzelplan 2 eher bescheiden ausfallen.

---

1) Vgl. auch Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 49.

2) Vgl. Tabelle a) im Anhang 3, S. 341.

3) Diese Ausgaben stellen zu wesentlichen Teilen Dienstbezüge für Personen dar, welche die Aufgabe haben, das Schulwesen zu überwachen und die schulischen Einrichtungen zu pflegen und zu betreuen; sie haben in hohem Maße Fixkostencharakter, da auch bei verminderter Schülerzahl die Aufgabenstellung unverändert bestehen bleibt.

Die Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege werden von den beschriebenen Verlagerungsprozessen vermutlich kaum beeinflußt, denn sie betreffen in hohem Maße zentralitätsfunktionale Aufgaben [1]. Dies gilt hauptsächlich für die Teilbereiche I bis IV (Galerien, Bibliotheken, Leistungen für die Universität, Museen, Zoo und Palmengarten sowie die Städtischen Bühnen), weniger für den Teilbereich V (Volkshochschule und Bücherei). Allerdings fällt dieser Leistungsbereich quantitativ kaum ins Gewicht.

Wie sich die Ausgaben für die Soziale Sicherung in Abhängigkeit von Änderungen der Höhe und Struktur der Kernstadtbevölkerung entwickeln werden läßt sich schwer einschätzen, weil hier unterschiedliche Einflüsse zu vermuten sind. Einiges spricht dafür, daß die Ausgaben für die Sozialverwaltung (Teilbereich I) auch bei rückläufiger Bevölkerung weitgehend konstant bleiben,da mit ungünstigeren sozialen Strukturen in der Kernstadt zu rechnen ist. Die Ausgaben im Rahmen des Versicherungs- und Ausgleichsamt (TB III) dürften weitgehend unabhängig von kleinräumigen Verlagerungsprozessen sein [2]. Die Jugendhilfeleistungen (TB II), wozu auch die kommunalen Zuschüsse für Einrichtungen zur Kinderbetreuung und -fürsorge zählen, dürften tendenziell zurückgehen, wenn auch verschiedentlich wegen bestimmter Schwellenwerte eine Kostenremanenz von Bedeutung sein mag. Allerdings ist nicht auszuschließen, daß die politischen Instanzen in der Kernstadt in Vierteln mit relativ ungünstigen Einkommensstrukturen und wegen dem hohen Anteil ausländischer Kinder und Jugendlichen nicht umhin kommen, frei werdende Kapazitäten in Einrichtungen für bisher nur unzureichend versorgte Gruppen umzuwandeln [3].

---

1) Vgl. auch Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 49.

2) Vgl. ebenda.

3) Vgl. dazu die umfassende Analyse im Rahmen der GEWOS-Studie. GEWOS GmbH: a.a.O., insbesondere S. 158.

Dies gilt übrigens auch für das Schulwesen [1].
Die Ausgaben im Rahmen der Altenhilfe (TB V) werden in den Kernstädten wegen der ungünstigen Altersstruktur der Bevölkerung tendenziell konstant bleiben, wenn nicht sogar steigen. Dies wird, wie auch die Entwicklung der Sozialhilfeausgaben, davon abhängen, ob die verlagerungsbedingte segregative Bevölkerungsentwicklung anhält und ob sich, möglicherweise aufgrund der Segregation, neue Aufgaben im sozialpolitischen Bereich ergeben. Die Entscheidung, neuen Aufgaben nachzukommen, wird nur vor dem Hintergrund einer kommunalpolitischen Priorisierung der Sozialausstattung im weitesten Sinne getroffen werden können. Sie ist in Zeiten erheblicher finanzieller Engpässe bei den Gemeinden nur schwer zu fällen [2], wird allerdings, so ist zu vermuten, um so eher realisiert, je stärker es Mitgliedern unterer Einkommensschichten gelingt, die (kommunalen) Entscheidungsinstanzen für ihre Bedürfnisse zu interessieren. Es gibt Anzeichen, die darauf hindeuten, daß aufgrund der Änderungen der Bevölkerungsstruktur der absolute Rückgang der Einwohnerzahlen nicht zu einer Minderung der Belastung des kernstädtischen Haushalts durch die Sozialhilfe (TB IV) führt. So ist in der Stadt Frankfurt von 1975 auf 1976 trotz Bevölkerungsrückgang die Zahl der Personen, die laufend Sozialhilfe empfangen, von 19.070 auf 20.266 angestiegen [3], und von 1976 auf 1977 stiegen die Bruttoausgaben für Sozialhilfe je Einwohner von 189 DM auf 223 DM, also um rund 18 % [4].

---

1) Vgl. GEWOS GmbH: a.a.O., S. 158 und 167 f. Möglicherweise wird nach einem gewissen time-lag dieses Problem auch in den Randgemeinden an Bedeutung gewinnen. Vgl. GEWOS GmbH: a.a.O., S. 170.

2) Vgl. GEWOS GmbH: a.a.O., S. 158.

3) Vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 1977, a.a.O., S. 113.

4) Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 65. Jg. 1978, Deutscher Städtetag (Hrsg.), S. 275.

Die Ausgaben zur Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen im Gesundheitssektor und zur Förderung des Sports und der Erholung dürften bei rückläufiger Einwohnerzahl absolut sinken, denn eine Erweiterung bestehender Kapazitäten erscheint dann kaum sinnfällig. Zwar haben die Investitionsausgaben im Einzelplan 5 nur einen Anteil von etwa 20 % an den Gesamtausgaben [1]; da aber, anders als etwa bei den schulischen Einrichtungen und Kindergärten, die Einrichtungen weniger engmaschig über das Stadtgebiet verteilt sein müssen, dürfte es möglich sein, bei entsprechendem Bevölkerungsrückgang, ganze Einheiten aufzugeben. Diese mengenmäßige Anpassung kann zu wesentlichen Kosteneinsparungen führen, wenn es gelingt, im Rahmen einer selektiven Anpassung zuerst die am wenigsten wirtschaftlich arbeitenden Einrichtungen zu schließen. Freilich wird auch bei den im Einzelplan 5 veranschlagten Einrichtungen möglicherweise politischer Druck aufkommen, der darauf hinwirkt, Einrichtungen, deren Auslastung stark gesunken ist, nicht aufzugeben, sondern umzuwidmen. So könnten sich die Politiker genötigt sehen, Krankenhauseinrichtungen in Altenpflegeheime oder Sportplätze in Spiel- und Freizeitflächen umzuwidmen.

Die Ausgaben im Teilbereich I des Einzelplans 6 (Bau- und Wohnungswesen) werden nicht direkt von den Stadt-Umland-Wanderungen beeinflußt; ihnen kommt jedoch große Bedeutung im Rahmen von sachgerechten Maßnahmen zur Vermeidung weiterer unerwünschter segregativer Entwicklungen zu. Neue Aufgaben ergeben sich beispielsweise für die Kernstadt dadurch, daß infolge der Abwanderung Wohnungen nicht modernisiert werden [2].

---

1) Vgl. Tabelle d) im Anhang 3 auf S. 346.

2) Denn weil vor allem Angehörige mittlerer und höherer Einkommensschichten wegziehen, verringern sich die Vermietungschancen (teurerer) modernisierter Wohnungen. Daher können möglicherweise die Kosten für die Modernisierung nicht gedeckt werden und diese unterbleibt.

Oft ist daher die Kommune gefordert, Impulse zu geben, damit in kernstädtischen Quartieren das Wohnungsangebot qualitativ verbessert wird.
Die Ausgaben im Teilbereich II (Verkehrswesen) werden maßgeblich durch die Zentralitätsfunktion der Kernstadt und durch die Bevölkerungszahl bestimmt. Allerdings ist ein Rückgang der kernstädtischen Bevölkerung für eine Änderung der Anforderungen an das Verkehrswesen vermutlich von geringerer Bedeutung als die zunehmende räumliche Distanz zwischen den Lebensbereichen Wohnen, Arbeiten und Freizeit, langfristige Motorisierungstrends oder die Entwicklung der Transportkosten und anderer Faktoren mehr [1]. Die besondere Bedeutung der Entwicklung der Erwerbszentralität der Kernstadt ist schon erwähnt worden. Insgesamt kann kaum abgeschätzt werden, wie sich die kernstädtischen Ausgaben für das Verkehrswesen in Abhängigkeit von Suburbanisierungsprozessen entwickeln. Freilich führen Maßnahmen zur Erhöhung der Wohnattraktivität der Kernstadt, wie eine anzustrebende Verkehrsberuhigung in Wohngebieten oder die Verminderung der Umweltbelastung in den Stadtkernen [2] schon kurzfristig zu steigenden Ausgaben. Dies gilt auch, wenn derartigen Maßnahmen ein Mißerfolg beschieden sein sollte und die Verantwortlichen sich dann entschliessen, zur Finanzierung einwohnerbezogener Leistungen die Erwerbszentralität der Kernstadt zu erhöhen.

Die im Teilbereich I des Einzelplans 7 zusammengefaßten Einrichtungen (zur Entsorgung und städtischer Schlachthof) arbeiten zum Teil kostendeckend. Der Ausgabenbedarf dieser Einrichtungen ist im Rahmen bestimmter Schwellenwerte von Verlagerungsprozessen

---

1) Zu allgemeinen Fragen des Transportwesens in Stadtregionen siehe etwa Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 353 ff. oder Hirsch, W.Z.: Urban Economic Analysis, a.a.O., S. 82 ff. Dort werden im einzelnen die Determinanten erörtert, die die Nachfrage nach Verkehrsleistungen bestimmen.

2) Vgl. dazu S. 286 und 296 im siebten Kapitel dieser Arbeit.

weitgehend unabhängig. Kurzfristige Einsparungen scheinen bei einem Rückgang der Kernstadtbevölkerung zwar möglich, doch nicht sehr wahrscheinlich, weil die Leistungsanpassung sich kurzfristig kaum in niedrigeren Kosten niederschlagen wird. So können etwa im Bereich der Stadtentwässerung bestehende Kapazitäten allenfalls langfristig an eine verminderte Nachfrage angepasst werden.
Im Teilbereich II sind das Friedhofswesen und andere öffentliche Einrichtungen zusammengefaßt. Diese Ausgaben dürften nur auf lange Sicht von der Entwicklung der Kernstadtbevölkerung tangiert werden.
Die Ausgaben zur Wirtschaftsförderung (TB III) sind grundsätzlich unabhängig von Verlagerungsprozessen; allerdings wird eine verstärkte Verlagerung von Unternehmen in Gebiete außerhalb der Stadtgrenzen möglicherweise Abwehr-Reaktionen kernstädtischer Entscheidungsinstanzen hervorrufen, die nicht ohne die Bewilligung von zusätzlichen Ausgaben zu realisieren sein dürften [1].

Die Ausgaben im Einzelplan 8 werden zum wesentlichen Teil durch die Zuschüsse zum Bau der S-Bahn (TB I) bestimmt. Sie sind nur mittelbar von der Bevölkerungsentwicklung in der Kernstadt abhängig. Unmittelbar werden sie jedoch berührt von der Verteilung der Arbeitsstätten und der Bevölkerung im Ballungsraum Frankfurt. Diese Ausgaben werden nach Abschluß des Projekts, womit in absehbarer Zeit zu rechnen ist, stark zurückgehen.
Die übrigen Ausgaben innerhalb dieses Einzelplans (TB II), wozu vor allem die Zuschüsse für verschiedene Versorgungs- und Verkehrsunternehmen zählen, sind unabhängig von der Stadt-Umland-Wanderung oder werden von den kleinräumigen Verlagerungsprozessen zwar berührt, führen aber vermutlich nur in wenigen Fällen zu Ausgabenminderungen. Dies kann durch Kostenrema-

---

1) Vgl. Greift die Stadtflucht auch auf die Unternehmen über ?, in: FR, Nr. 41 von 17.2.1979, S. 16.

nenz begründet sein. Andererseits ist aber zu vermuten, daß bei einer Verminderung der zur Verfügung stehenden Mittel zur Deckung der Ausgaben in den hier zusammengefaßten Unternehmen, die kaum hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, sondern Sachgüter und Dienstleistungen anbieten, die auch von privaten Unternehmen angeboten werden (könnten), noch einige Leistungsreserven aktiviert werden können.

Insgesamt ist zu erwarten, daß je nach Abgrenzung bzw. Einschätzung der Abhängigkeit der Ausgaben von kleinräumigen Verlagerungsprozessen, zwischen 35 % und 60 % der Ausgaben der Kernstadt kurz- und mittelfristig von Verlagerungsprozessen abhängig sind [1]. Diese Ausgaben entwickeln sich jedoch nicht proportional zur Entwicklung der Bevölkerungszahl in der Kernstadt. Zwar sind in einigen Aufgabenbereichen Minderausgaben zu erwarten. Da diese jedoch eher gering ausfallen werden, und in anderen Aufgabenbereichen vor allem aus Gründen von Änderungen der Bevölkerungsstruktur in der Kernstadt mit steigenden Ausgaben zu rechnen ist, werden insgesamt nur geringe Ausgabenminderungen erwartet werden können; vermutlich muß kurzfristig sogar mit einem konstanten Ausgabenvolumen gerechnet werden.

D. Wirkungen kleinräumiger Verlagerungsprozesse auf die Entwicklung der Einnahmen der Kernstadt

Die Einnahmen der Kernstadt Frankfurt werden vermutlich ohne Ausnahme durch die Verlagerung von Arbeitsstätten und die Wanderungsbewegungen im Einwohnersektor beeinflußt - direkt über Änderungen der Gewerbesteuer und des Sockelaufkommens in der Stadt, das

---

1) Die Autoren des Berichts an die Hamburger Bürgerschaft kommen zu dem Ergebnis, daß im Jahre 1974 etwa 30 % der Ausgaben Hamburgs mittelfristig von der Bevölkerungsentwicklung abhängen. Vgl. Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 50. In diesem Bericht sind jedoch nur die Folgen der Änderungen der Bevölkerungszahl analysiert worden (strukturelle Effekte wurden ausgespart), auch ist die besondere Stellung Hamburgs als Stadtstaat bei einem Vergleich der Ergebnisse zu bedenken.

für den Anteil an der Einkommensteuer maßgeblich ist, über Änderungen der für die Zuweisung des Landes bedeutsamen Bedarfsmeßzahl und des Gebühren- und Beitragsaufkommens; indirekt werden die Einnahmen über Änderungen der Flächeninanspruchnahme zu gewerblichen Zwecken oder zu Wohnzwecken und durch Änderungen der Einkommen bzw. der Kaufkraft der Einwohner berührt [1]. Mehr aber noch als von kleinräumigen Verlagerungsprozessen werden die kernstädtischen Einnahmen, zumindest bei kurz- bis mittelfristiger Betrachtung, von konjunkturellen und branchenspezifischen Entwicklungen und von der Entwicklung der Produktivität in den einzelnen Wirtschaftszweigen bestimmt. Daneben haben insbesondere steuerpolitische Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene einen wesentlichen Einfluß auf die Einnahmen der Kernstadt. Schließlich können die Kommunen mit Hilfe von Hebesatzvariationen bei den Realsteuern auch selbst ihre Einnahmen beeinflussen. Aus diesen Gründen können die durch Verlagerungsprozesse im Unternehmenssektor bedingten Änderungen der Einnahmen der Kernstadt Frankfurt kaum näher erörtert werden. Einen groben Anhaltspunkt für die durchschnittliche Gewerbesteuer"produktivität" von Arbeitsplätzen (hier: = je Beschäftigten) in den einzelnen Wirtschaftsabteilungen liefern die in Tabelle 19 ausgewiesenen Werte [2]. Demnach sind die mit dem Verlust (Gewinn) eines Arbeitsplatzes verbundenen Verluste (Gewinne) an Gewerbesteuer nach dem Gewerbeertrag und -kapital in der Wirtschaftsabteilung 1 (Energiewirtschaft und Wasserversorgung) mehr als fünfmal höher als in der Wirtschaftsabteilung 3 (Baugewerbe) und

---

1) Vgl. dazu Übersicht D zur Verknüpfung der Einnahmen auf S. 188 dieser Arbeit.

2) Vgl. dazu S. 197 dieser Arbeit. Diese Werte betreffen nur die Einnahmen aus der Gewerbesteuer nach Gewerbeertrag und -kapital. Das Aufkommen aus der Lohnsummensteuer ist hierbei nicht berücksichtigt worden.
Da (wie schon erwähnt) jeder Verlagerungsfall im Unternehmenssektor anders gelagert ist, müssen die Durchschnittswerte mit Vorbehalten gesehen werden.

diejenigen in der Wirtschaftsabteilung 6 (Versicherungen und Kreditinstitute) über zehnmal höher als in der Wirtschaftsabteilung 5 (Verkehr und Nachrichtenübermittlung)[1]. Der Verlust (Gewinn) von Lohnsummensteuer bei Verlagerung von Arbeitsplätzen über die Stadtgrenzen ist noch offenkundiger[2].
Über die durch Wanderungen hervorgerufene Veränderung der in Frankfurt wirksamen Nachfrage nach Sachgütern und Dienstleistungen wird insbesondere der Gewerbeertrag der Unternehmen beeinflußt, die Sachgüter und Dienstleistungen für den örtlichen Bedarf herstellen oder vertreiben. Aufgrund des Fehlens detaillierter Daten und der Schwierigkeit, eindeutige Beziehungen zwischen Umsatz und Ertragsänderungen ableiten zu können[3], kann der fiskalische Effekt nur grob geschätzt werden. Die Autoren der Studie zur Situation in Wiesbaden gehen beispielsweise davon aus, daß für den durchschnittlichen Wanderungsfall pro privaten Haushalt eine Gewerbesteuermindereinnahme (nach Gewerbesteuerumlage) von DM 85,-- entsteht[4].

Als unmittelbar von den Wanderungen abhängig sind der Einkommensteueranteil der Gemeinden und die Schlüsselzuweisungen anzusehen. Des weiteren werden auch Gebühren- und Beitragseinnahmen durch die Verlagerungsprozesse direkt beeinflußt.
Um exakt zu ermitteln, wie sich Zu- und Abwanderungen auf die Einnahmen der Stadt Frankfurt aus der Beteiligung an der Einkommensteuer auswirken, müßten für jeden Wanderungsfall Angaben über Einkommen, Familienstand und andere steuerlich bedeutsame Tatbestände sowie Angaben über Herkunfts- bzw. Zielort der Wandernden bekannt sein. Die Modellberechnungen im Anhang 4 zeigen, daß die Stadt Frankfurt an den jährlichen Einkommensteuerzahlungen ihrer Einwohner mit

---

1) Vgl. dazu Tabelle 19 auf S. 197 dieser Arbeit.

2) Vgl. dazu Tabelle 21 auf S. 201 dieser Arbeit.

3) Vgl. dazu auch die Ausführungen auf S. 198.

4) Vgl. Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 63 f.

bis zu DM 666,-- je Bürger partizipiert. Die Abwanderung einer Familie mit mittlerem bis höherem Einkommen bringt damit eine Verminderung des Einkommensteueranteils Frankfurt in Höhe von etwa DM 1332,--. Selbst bei konstanter Einwohnerzahl müßte aufgrund der charakteristischen Unterschiede der zuziehenden und abwandernden Haushalte [1] mit Mindereinnahmen [2] aus der Beteiligung an der Einkommensteuer gerechnet werden. Diese werden wegen der Sockelbetragsregelung allerdings niedriger sein als in der absoluten Einkommenspositionen der Wandernden zum Ausdruck kommt. Die Mindereinnahmen halten sich auch deshalb in Grenzen, weil Ziel der Abwandernden häufig Gemeinden in Hessen sind, während die Zuwandernden in der Mehrzahl aus Gebieten außerhalb Hessens kommen. Während Wanderungen über die Grenzen Hessens zu Veränderungen in dem für die Verteilung zur Verfügung stehenden Einkommensteueraufkommen führen, bleibt diese Summe bei Wanderungen innerhalb Hessens konstant. Nach den Berechnungen der Autoren der Studie zur Stadtentwicklung Wiesbaden, die analog für die Stadt Frankfurt gelten können, nimmt bei Abwanderungen in Gebiete außerhalb Hessens der Einkommensteuerverlust der Kommune auch dann zu, wenn die Einkommen der Abwandernden die Sockelbeträge überschreiten. Denn bei Abwanderungen in Gebiete außerhalb Hessens wird nicht nur die Schlüsselzahl von Wiesbaden (Frankfurt) sondern auch das hessische Gesamtaufkommen aus der Einkommensteuer berührt. Das hat, so die Studie, aber auch zur Folge, daß bei Einkommen, die geringer als der Sockelbetrag sind, der Verlust der Kernstadt bei Abwanderungen in Gebiete außerhalb

---

1) Vgl. dazu auch S. 222 ff. dieser Arbeit.

2) Diese durch eine Änderung der Bevölkerungsstruktur bedingten realen Mindereinnahmen sind freilich kaum exakt quantifizierbar, denn sie werden überlagert durch den bei nominalen Einkommensteigerungen regelmäßig steigenden Einkommensteueranteil der Kommunen.

Hessens geringer ist, als wenn die Abwandernden in hessische Gebiete ziehen [1].
Tabelle 28 gibt einen Überblick darüber, wie sich in etwa die Einnahmen einer hessischen Großstadt aus der Beteiligung am Einkommensteueraufkommen bei der Abwanderung bestimmter Haushaltstypen ändern werden [2].
Bei Zuwanderungen gilt das gleiche mit umgekehrtem Vorzeichen.

Tabelle 28 Veränderung des Einkommensteueranteils bei Abwanderungen von Erwerbstätigen[a] (in DM pro Jahr)

	Familienstand						
	ledig			verheiratet (2 Kinder, 1 Erwerbstätiger)			
Monatl. Bruttoeinkommen	1200	3000	6000	1200	1645	3000	6000
Abwanderung nach							
Hessen	-402	-646	-646	-229	-452	-1162	-1292
außerhalb Hessens	-394	-680	-820	-223	-442	-1337	-1364

a) Die Werte sind auf der Basis des 1974/75 geltenden Einkommensteuerrechts für die Situation der Stadt Wiesbaden ermittelt worden. Die dabei getroffenen vereinfachenden Annahmen gleichen denen, die wir im Anhang 4 verwendet haben. Vgl. dazu im einzelnen Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 128 ff. und Tabelle 34 auf S. 71.

Quelle: Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 61, Tabelle 33.

---

1) Vgl. Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 61 f. und S. 128 ff., insbesondere S. 130 ff. Dort werden auch die für die Berechnung der Werte im einzelnen maßgeblichen Formeln ausgewiesen.

2) Die in der Tabelle 28 ausgewiesenen Werte gelten für die spezifische Situation der Stadt Wiesbaden. Freilich zeigt schon ein Vergleich der Steueranteile der Kommunen bei Überschreitung der Sockelbeträge (Wiesbaden 646 DM, Frankfurt 666 DM), daß diese Zahlen auch für die Situation der Stadt Frankfurt stehen können.

Im Rahmen der Schlüsselzuweisungen des Landes Hessen an die Kommunen erhält die Stadt Frankfurt die Mindestzuweisungen von etwa DM 40,-- pro Einwohner [1].
Dieser Betrag geht pro abwandernden Einwohner verloren. Sollte sich durch die Verlagerungsprozesse die Bedarfsmeßzahl der Stadt erhöhen und/oder die Steuerkraftzahl sinken, so wird dieser (Pro-Kopf-)Betrag, wenn eine bestimmte Schwelle überschritten ist, steigen. Die Schlüsselzuweisung kann daher bei Einwohnerverlusten sowohl sinken als auch steigen.
Wenn die Grenze erreicht ist, an der mehr als die Mindestschlüsselzuweisung gezahlt wird, d.h. wenn infolge eines Wanderungsverlustes die Steuerkraftmeßzahl stärker als die Bedarfsmeßzahl sinkt, die Differenz zwischen beiden Werten also zunimmt, wird der Pro-Kopf-Betrag steigen. Dieser Fall wird dann eintreten, wenn einkommensstarke Einwohner abwandern. Umgekehrt wird der Pro-Kopf-Betrag sinken, wenn einkommenschwächere Personen abwandern. Den Schlüsselzuweisungen kommt also eine Kompensationsfunktion im Hinblick auf Veränderungen des Aufkommens der Gewerbesteuer und des Anteils an der Einkommensteuer zu [2].

Die Rückgänge der Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen infolge der kleinräumigen Wanderungen können hier kaum quantifiziert werden. Dazu müßten bei den Ämtern, in Schwimmbädern, Kindergärten und Kindertagesstätten, Sportstätten und Parks, im Zoo, in Museen und Ausstellungen sowie im Verkehrswesen die infolge der Stadt-Umland-Wanderung entstehenden Einnahmenverluste ermittelt werden. Daneben wäre zu prüfen, ob im Einzelfall Kapazitäten stillgelegt und damit Einnahmenverluste aufgefangen werden können. Schwierigkeiten bestehen sowohl in der einen als auch in der anderen

---

1) Vgl. dazu S. 207 f. unserer Ausführungen.

2) Vgl. dazu auch Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 65 f. und S. 141 ff.

Hinsicht; dies wurde schon früher deutlich [1]. Verschiedentlich hat man versucht, die Einnahmenausfälle bei Benutzungs- und Verwaltungsgebühren zu quantifizieren. So wird geschätzt, daß beim Wegzug eines "Durchschnittseinwohners" und unveränderten Benutzerpreisen die Einnahmen der Verkehrsbetriebe in Wiesbaden pro Jahr um rund 50 DM sinken und daß sich der jährliche Zuschußbedarf der Stadt für das Staatstheater um rund 3 DM erhöht [2].

Es ist ferner zu berücksichtigen, daß die von der Stadt aufzubringenden Umlagen, die in dieser Arbeit aus methodischen Gründen von den kernstädtischen Einnahmen abgesetzt wurden, infolge von Abwanderungen abnehmen. Insgesamt beliefen sich die im Jahre 1977 von der Stadt Frankfurt an den Landeswohlfahrtsverband und als Krankenhausumlage sowie als Umlage an den Umlandverband Frankfurt abzuführenden Mittel auf knapp 95 Mill. DM [3], was pro Einwohner einen Betrag von rund 150 DM ergibt. Aufgrund des Berechnungsmodus der Umlagen vermindert sich bei Abwanderung eines Einwohners der Umlagenbetrag um etwa 100 DM.

Unter Einbeziehung aller Einnahmenminderungen und der Mitteleinsparung bei den Umlagen rechnen wir damit, daß der Kernstadt Frankfurt im Durchschnitt pro abwandernde Person Einnahmen von etwa 600 DM verloren gehen; der größere Teil dieses Betrages stammt aus dem Verlust von Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer.
In einer ähnlichen Größenordnung bewegen sich Schätzungen zu Einnahmenverlusten, die für andere bundesdeutsche Großstädte je abwandernden Einwohner durchgeführt wurden. Danach soll Wiesbaden 618 DM, Karlsruhe DM 652 DM, Augsburg 260 DM und Pforzheim 391 DM

---

1) Vgl. dazu die Ausführungen zu Punkt VII C in diesem Kapitel.

2) Vgl. Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 69 f. und 146.

3) Vgl. die Angaben zu den UA 9010, 9020 und 9030 im Haushaltsplan der Stadt Frankfurt 1977, S. 702 ff.

je Abwandernden verlieren [1]. Für Stuttgart ermittelte man 456 DM für das Jahr 1969 und 741 DM für das Jahr 1974 [2]. Diese Werte sind im einzelnen allerdings nicht ohne weiteres vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen Annahmen beruhen und die Betrachtungszeiträume sowie die einbezogenen Einnahmenposten nicht identisch sind. Auch muß berücksichtigt werden, daß länderspezifische Eigenheiten, insbesondere Finanzausgleichsregelungen den direkten Vergleich verfälschen können. Wie schon angedeutet, werden die Einnahmenwirkungen durch Zu- und Abwanderung von Einwohnern und Betrieben von einer Reihe einnahmenwirksamer, aber verlagerungsunabhängiger Faktoren überdeckt. Die Einnahmen der Kernstadt aus der Beteiligung an der Einkommensteuer erhöhen sich durch allgemeine Einkommenssteigerungen; die Veränderung, vorwiegend Abnahme der kernstädtischen Schlüsselzahl beruht im wesentlichen auf steigender Ausschöpfung der Sockelbeträge in den übrigen Landesteilen [3], Gewerbesteuermehreinnahmen ergeben sich durch Rationalisierung und Produktivitätserhöhungen sowie Hebesatzanhebungen. Daneben können die Gewerbesteuervorauszahlungen kurzfristig die kommunalen Einnahmen beeinflussen. Gebühren- und Beitragssätze werden geändert und die in regelmäßigen Abständen, meist jährliche Festlegung von Finanzzuweisungen und Umlagenschlüsseln können sich ebenfalls merklich auf die Einnahmensituation auswirken.

Insgesamt gilt aber, daß als Resultat von Abwanderungen von Betrieben und Einwohnern der Kernstadt Frankfurt jährlich mehrere Millionen DM an Einnahmen verloren gehen.

---

1) Vgl. dazu Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 73 ff.

2) Vgl. Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 130.

3) Nach detaillierten Berechnungen beruht beispielsweise der Schlüsselzahlverlust der Kernstadt Stuttgart zu rund 80 % auf der steigenden Ausschöpfung der Sockelbeträge im restlichen Land. Vgl. Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 24.

Sechstes Kapitel: Zur Frage der allgemeinen Geltung der Untersuchungsergebnisse für andere Großstädte in der Bundesrepublik Deutschland

Im fünften Kapitel ist festgestellt worden, daß die Stadt-Umland-Wanderung den finanziellen Status der Stadt Frankfurt nicht unwesentlich belastet. Bevor im siebten Kapitel der Frage nachgegangen wird, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Verbesserung der Lage in kernstädtischen Vierteln und insbesondere zur Stärkung der fiskalischen Situation der Kernstädte in der Bundesrepublik Deutschland führen können, muß zunächst die Frage geprüft werden, ob die für die Stadt Frankfurt abgeleiteten Ergebnisse als charakteristisch für die Situation der bundesdeutschen Großstädte gelten können. Dazu werden einige Zahlen zur Entwicklung der Bevölkerung in den Ballungsgebieten und zu den Ausgaben und Einnahmen von Kernstädten einander gegenübergestellt.

Im Jahre 1977 haben von den Städten mit mehr als 500000 Einwohnern nur München und von den Städten mit 200000 bis 500000 Einwohnern nur Bonn, Karlsruhe, Wiesbaden, Münster und Aachen leichte Wanderungsgewinne verzeichnen können. Alle anderen Städte mit mehr als 200000 Einwohnern mußten mehr oder minder große Wanderungsverluste hinnehmen. Diese reichten von 0,1 Einwohner auf 1000 Einwohner in Bielefeld bis 17,9 Einwohner auf 1000 Einwohner in Saarbrücken. Die Stadt Frankfurt hatte mit einem Wanderungsverlust von 9,6 Einwohner auf 1000 Einwohner im Jahr 1977 eine relativ hohe Abwanderungsquote zu verzeichnen [1].
Gemeinden im Umlandgebiet der Großstädte konnten durchweg Wanderungsgewinne verzeichnen; Tabelle 29 weist dies an einigen Beispielen nach.

---

1) Vgl. dazu Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 65. Jg. 1978, Deutscher Städtetag (Hrsg.), S. 86 f.

Tabelle 29: Wanderungsgewinne von größeren Gemeinden im Umlandgebiet von Großstädten im Jahre 1977 in Einwohner pro 1000 Einwohner [a)]

Kernstadt	Umlandgemeinde	Wanderungsgewinn
Frankfurt	Hofheim a.T.	12,7
	Kelkheim	14,2
	Taunusstein	19,2
	Dietzenbach	18,5
Düsseldorf	Monheim	11,6
	Erkrath	52,4
	Kaarst	30,7
	Korschenbroich	12,0
Hamburg	Elmshorn	10,0
	Buxtehude	12,8
	Buchholz/N.	16,7
	Reinbek	11,8
	Seevetal	28,1
Köln	Frechen	10,3
	Pulheim	40,2
	Wesseling	18,4
	Lohmar	21,1
Hannover	Langenhagen	6,8
	Wunstorf	6,8
	Springe	12,1
	Laatzen	15,1
	Burgdorf	16,4
Stuttgart	Leonberg	16,0
	Filderstadt	10,3
	Leinfelden-Echterdingen	5,8
	Ostfildern	8,3
München	Freising	14,0
	Fürstenfeldbruck	21,9

a) Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 65. Jg. 1978, a.a.O., S. 86 ff.

Kleinere Randgemeinden konnten zum Teil wesentlich höhere Wanderungsgewinne verzeichnen [1]. Auch waren in früheren Jahren die Wanderungsgewinne der größeren

1) Siehe etwa die Ausführungen zu den Wanderungen im Ballungsraum Stuttgart in den Jahren 1961 bis 1976 Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 32 ff.

Randgemeinden zum Teil noch weit größer [1]. Wie zahlreiche Untersuchungen belegen, kommen die Wanderungsgewinne der Umlandgemeinden hauptsächlich durch die Zuwanderung ehemaliger Kernstadtbürger zustande; die für den Ballungsraum Frankfurt gefundenen Segregationswirkungen der Wanderungen sind auch in den anderen Ballungsräumen auszumachen [2].

Im Gegensatz zu den weitgehend identischen Grundzügen der Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Ballungsgebieten in der Bundesrepublik Deutschland [3] variieren Volumen und Struktur der Einnahmen und Ausgaben bundesdeutscher Großstädte beträchtlich [4]. Bei den (Brutto)Steuereinnahmen lag die Stadt Frankfurt 1977 mit DM 2.132 pro Einwohner an der Spitze der bundesdeutschen Großstädte mit mehr als 200000 Einwohnern. Es folgten Düsseldorf (DM 1.704), Stuttgart (DM 1.693) und Köln (DM 1.403). Die Städte Dortmund und Duisburg konnten 1977 je Einwohner nur DM 898 bzw. DM 991 an (Brutto)Steuereinnahmen verzeichnen und rangierten damit am Ende der Skala. Diese Reihenfolge bleibt auch bei Betrachtung der Gesamteinnahmen weitgehend erhalten - allerdings würde die Stadt München weit vorrücken. Die Verteilung der Gesamteinnahmen streut insgesamt weit weniger stark als die Verteilung der (Brutto)Steuereinnahmen, trotzdem wies die Stadt

---

1) Vgl. dazu die früheren Jahrgänge der Statistischen Jahrbücher Deutscher Gemeinden, so etwa zur Bevölkerungsentwicklung im Jahre 1975 Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 63. Jg. 1976, S. 80 ff.

2) Vgl. dazu die in Fn. 1 auf S. 63 und in Fn. 2 auf S. 66 aufgeführte Literatur und unter anderen Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, S. 158 f. und Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 11 ff. sowie Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 28 ff.

3) Siehe dazu auch Bevölkerungsabnahme und kommunaler Handlungsspielraum, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1978.

4) Vgl. dazu und zu den folgenden Ausführungen Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 65. Jg. 1978, a.a.O., S. 412 ff.

Frankfurt 1977 noch 75 % höhere Einnahmen pro Einwohner auf als Duisburg und mehr als 87 % höhere Einnahmen pro Einwohner als Dortmund.
Die entsprechenden Zahlen, wie auch die ausgewählten Ausgaben, die im folgenden interpretiert werden, sind aus Tabelle 30 zu ersehen.

Bei den Ausgaben im Verwaltungshaushalt dominierten 1977 allenthalben die Personalausgaben. Stärker als diese streuten jedoch die Ausgaben im Vermögenshaushalt, wo Frankfurt und München 1977 mehr als bzw. fast doppelt so hohe Ausgaben tätigten wie Dortmund bzw. Köln. Auch die Zinsausgaben streuten sehr stark. Stuttgart und München mußten 1977 pro Einwohner knapp DM 100 an Zinsausgaben aufwenden; Frankfurt nahezu DM 190 und Düsseldorf und Köln DM 250 bzw. DM 167.

Der unterschiedliche Umfang und die uneinheitlichen Strukturen der Einnahmen und Ausgaben bundesdeutscher Großstädte haben vielfältige Ursachen. Wesentlich sind zweifellos die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, die nicht einheitliche Unterstützung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, unterschiedliche Prioritäten, unterschiedliche Einzugsbereiche und zentralörtliche Aufgaben und sicherlich auch eine unterschiedliche Effizienz in verschiedenen Bereichen der Leistungsdarbietung.
Es ist schon darauf hingewiesen worden, daß insbesondere die freien Selbstverwaltungsaufgaben auf kommunaler Ebene zu Ausgaben führen, die kaum objektiv bestimmt werden können und die durch politische Entscheidungen festgelegt werden [1]. Auch lassen mehrere Untersuchungen den Schluß zu, daß die Ausgaben in hohem Maße von den Einnahmen der Kommunen abhängen [2].
Wenn auch die Stadt Frankfurt relativ hohe Belastungen,

---

1) Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 126 f. in dieser Arbeit.

2) Vgl. Weicher, J.C.: a.a.O., S. 180 f. und auch die Ausführungen auf S. 87 f. in dieser Arbeit

Tabelle 30: Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben bundesdeutscher Großstädte im Jahre 1977 in DM je Einwohner (gerundet)

Großstädte	Frankfurt	Düsseldorf	Stuttgart	Köln	München	Duisburg	Dortmund
(Brutto) Steuer-Einnahmen a)	2.132	1.704	1.693	1.403	1.346	991	898
Gesamteinnahmen b)	4.457	3.640	3.811	2.739	3.980	2.544	2.371
Personalausgaben	1.058	738	981	738	874	657	631
Ausgaben im Vermögenshaushalt	1.059	898	723	581	1.109	677	431
Zinsausgaben	189	250	98	167	98	149	163

a) incl. Gewerbesteuerumlage
b) aus Addition der Einnahmen im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 65. Jg. 1978, a.a.O., S. 412 f.

etwa durch ihre ausgeprägte Zentralitätsfunktion und den hohen Anteil von Ausländern an der Bevölkerung aufweist, so verfügt sie doch gleichzeitig über relativ hohe Einnahmen, so daß insgesamt vermutet werden darf, daß die anderen bundesdeutschen Großstädte keinesfalls weniger stark durch die Stadt-Umland-Wanderung belastet werden.

I. Zur Begründung solcher Maßnahmen

A. Unerwünschte Entwicklungen

Die bisherige Analyse der Wirkungen der Stadt-Umland-Wanderung von Kernstadtbewohnern und der Verlagerung von Arbeitsstätten aus der Kernstadt in Umlandgemeinden läßt den Schluß zu, daß diese Verlagerungsprozesse

- zu unerwünschten Entwicklungen sozioökonomischer Art in den Kernstädten führen und
- die finanziellen Möglichkeiten der Kernstädte vermindern, den unerwünschten Entwicklungen entgegenwirken zu können.

Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen andere Analysen,wo im einzelnen beklagt wird, daß die demographisch-soziale Struktur der Kernstadtbevölkerung sich in der Weise ändert, daß der Anteil ärmerer und älterer Personen und von Personen mit hoher Mobilität und geringer Bindung an das Wohnquartier steigt. Damit bildet sich in vielen Stadtvierteln eine einseitige soziale Struktur heraus; dies wird als unerwünscht angesehen und steht auch in deutlichem Widerspruch zu Zielen, die in Programmen zur Stadt-, Regional- und Landesplanung formuliert sind. Denn es besteht die Gefahr einer Verslumung bestimmter Stadtviertel mit all ihren negativen Konsequenzen.
Die Kosten zur Überwindung räumlicher Distanzen steigen, da die Funktionsbereiche Wohnen, Arbeiten und Freizeit räumlich immer weiter auseinander fallen.
Die Segregationsprozesse und die durch die Stadt-Umland-Wanderung steigende Zentralitätsfunktion der Kernstädte verändern die Nachfrage nach Infrastrukturleistungen nach Art und Umfang. Es wird angeführt, daß hieraus teure Anpassungsprozesse und ein Zwang zur Nutzungsumwidmung von Einrichtungen in den Kernstädten resultiert. Des weiteren wird beklagt, daß wegen

des tendenziell ansteigenden kleinräumigen Verkehrsaufkommens und der zunehmenden Verstädterung des Umlandes, die stark von einer extensiven Siedlungsweise geprägt wird, die Umweltbelastung zunimmt und die ökologische Ausgleichsfunktion der Umlandzone gefährdet wird.
Das Konfliktpotential zwischen den Kernstädten und den jeweils angrenzenden Umlandgemeinden wächst - auch und insbesondere deshalb, weil Arbeitsstätten von der Kernstadt in die Gemeinden in der Umlandzone verlagert werden. In diesem Verteilungskampf besteht besonders bei nur geringen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten tendenziell die Gefahr, daß die Kommunen unter Verzicht auf die Erhaltung ökologischer Ressourcen der Sicherung von Arbeitsplätzen und der Neuansiedlung von Unternehmen über Gebühr Vorrang einräumen.
Schließlich werden durch die zunehmende Verödung der kernstädtischen Kernzonen nach Büro- und Geschäftsschluß die vielfältigen kernstädtischen Kommunikationsfunktionen beeinträchtigt.

Unstrittig ist, daß nicht der quantitative Einwohnerverlust das eigentliche Problem darstellt, sondern die damit einhergehenden Segregationswirkungen [1]. Man ist auch der Meinung, daß bei weiterhin steigenden Ansprüchen hinsichtlich der Qualität und der Flächengrößen der Wohnungen eine konstante Bevölkerungszahl und auch der mit der wirtschaftlichen Entwicklung oft auftretende Umwandlungsdruck von relativ guten Wohngebieten in Einrichtungen (insbesondere) des privaten Dienstleistungsgewerbes in vielen Städten oder Stadtvierteln, in denen die Umweltbelastung in ihrer vielfältigen Form schon relativ groß ist, der

---

1) Vgl. dazu etwa Hausmann, B.: a.a.O., Mehwald, L.: Raumordnungspolitik für die Verdichtungsräume, in: IzR, Heft 1. 1979, S. 41 ff., hier S. 42 f. und Pfeiffer, U.: Wohnen in der Stadt, in: Der Städtetag, Jg. 30 (1977), S. 226 ff., hier S. 226.

Gesamtentwicklung der Kernstädte eher abträglich sind[1].

Als Ziel des politischen Handelns wird die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Kernstädte und die Gewährleistung angemessener Lebensbedingungen für die Bewohner der Agglomerationskerne angesehen. Insbesondere ersteres gilt nach vielen Stellungnahmen und Analysen als unverzichtbar für die Attraktivität und die wirtschaftlichen Entwicklungschancen der jeweiligen Regionen [2].

Die Notwendigkeit einer Förderung der Kernstädte, die aus alledem von kernstädtischen Interessenvertretern abgeleitet wird, richtet sich teils auf Verbesserung rechtlicher Eingriffsinstrumente der Kommunen; meist wird damit aber die Forderung nach einer Verbesserung der Finanzausstattung der Kernstädte verbunden.
Ob und inwieweit die Gewährleistung angemessener Lebensbedingungen für alle Bevölkerungsschichten und die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Kernstädte diesen aus eigener Kraft gelingen kann, ist die entscheidende und vor allem zwischen den Vertretern der Umlandgemeinden und der Kernstädte äußerst umstrittene Frage [3].

Welchen Umfang etwaige Hilfsmaßnahmen zugunsten der Kernstädte, die vorwiegend in der Verantwortung übergeordneter Gebietskörperschaften liegen würden [4],

---

1) Vgl. dazu Adrian, H.: Folgen veränderter Zielvorstellungen und Anforderungen für die Stadtentwicklungsplanung einer Großstadt, in: Stadterweiterung und Stadterneuerung - Akzentverlagerung in der Stadtentwicklungsplanung, Braunschweig 1976, S. 123 ff., hier S. 143 und Mehwald, L.: a.a.O., S. 43 f.

2) Vgl. etwa Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 64 oder die Stellungnahme von Stuttgarts Oberbürgermeister Rommel ..., a.a.O., S. 15 ff. und Arbeitsstätten und Beschäftigung ..., a.a.O., S.97.

3) Vgl. dazu exemplarisch den Bericht der Stadt-Umland-Kommission Stuttgart, a.a.O.

4) Die Verpflechtungen, die zwischen den verschiedenen

haben müßten, kann nur bei bestimmten Annahmen hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung in Kernstädten und auch dann nicht allgemein und für alle Städte geltend angegeben werden. Es ist auch nicht zu erwarten, daß solche Hilfsmaßnahmen von allen Beteiligten und Betroffenen ohne weiteres akzeptiert werden. Möglicherweise bietet die Erörterung von Argumenten gegen eine Förderung von Kernstädten durch andere öffentliche Körperschaften erste Anhaltspunkte, das Ausmaß sachgerechter Förderungsmaßnahmen zu umreißen [1].

B. Argumente gegen eine Förderung der Kernstädte

Abgesehen von grundsätzlichen Bedenken gegen die Sinnhaftigkeit von Gegensteuerungsmaßnahmen, sind es in der Hauptsache die Vertreter der Umlandgemeinden und vereinzelt auch die Fürsprecher einer verstärkten Förderung der in der Bundesrepublik wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebiete, die sich den kernstädtischen Forderungen nach Unterstützung durch die Oberverbände mit Hilfe finanzieller und/oder gesetzgebender Maßnahmen widersetzen. Die Vertreter von Umlandgemeinden versuchen mit ihren Argumenten nicht selten die Forderung nach Eingemeindung zu entkräften. Daneben ist ihre Argumentation, ebenso wie die der Vertreter von Kommunen in wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen, darauf gerichtet, eine finanzielle Förderung der Kernstädte zu verhindern: Sie befürchten nicht zu Unrecht, daß dies zu Lasten der Finanzausstattung der eigenen

---

Fortsetzung der Fußnote 4) S. 256

Ebenen der Gebietskörperschaften auf politischer, verfassungsmäßiger und wirtschafts- und finanzpolitischer Ebene bestehen, haben zur Folge, daß Rückgewinnung bzw. Erhaltung kommunalen Handlungsspielraums nicht ohne Abstimmung mit bzw. Zustimmung von anderen Gebietskörperschaften realisierbar scheint. Siehe dazu auch die Ausführungen insbesondere im Abschnitt E. 3. in diesem Kapitel.

1) Unabhängig davon besteht freilich für Kernstädte die Notwendigkeit unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken. Ziele und Handlungsanweisungen für derartige Aktivitäten werden im Abschnitt II. in diesem Kapitel erörtert.

Gemeinden gehen würde. Im einzelnen wird gegen die Förderung der Kernstädte vorgetragen:

1. Die Stadtflucht ist ein Anzeichen dafür, daß der Ballungsprozeß Optima überschritten hat; sie ist Ausdruck einer automatischen Stabilisierung. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist diese Entwicklung positiv zu bewerten. Wenn man die Vorsprünge der Kernstädte in der Finanzkraft stärkt, so macht man damit einige der Faktoren wirkungslos, die den unerwünschten Ballungsprozeß bremsen könnten [1].

Die meisten anderen Stellungnahmen erkennen die Notwendigkeit an, den unerwünschten Entwicklungen in den Kernstädten entgegenzuwirken, sie betonen aber:

2. Die Finanzkraft in den Kernstädten ist nach wie vor überdurchschnittlich hoch, so daß auch ohne die Hilfe anderer öffentlicher Körperschaften ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um Gegenmaßnahmen zu finanzieren [2].
3. Die Umlandbewohner tragen durch ihre Arbeit und ihre Einkaufsgewohnheiten in bedeutendem Maße zum kernstädtischen Bruttosozialprodukt bei [3].
4. Die Kernstadt mindert fortwährend ihre finanziellen Belastungen, weil sich infolge der Stadt-Umland-Wanderung einzelne Lebensbereiche der Bürger, etwa der Wohnungsbereich oder die Versorgung mit bestimmten öffentlichen Gütern, ins Umland verlagern und dort hohe Folgekosten verursachen; die Kernstädte ziehen aber weiter Nutzen aus der Tätigkeit dieser Personen, weil diese nach wie vor mehrheitlich in der Kernstadt arbeiten [4].
   Insgesamt erwachsen den Umlandgemeinden aus den Verlagerungsprozessen keinesfalls finanzielle Vorteile. Im Gegenteil: Die Kapazität bestehender Versorgungseinrichtungen muß erhöht werden, andere öffentliche Leistungen sind zusätzlich zu erbringen. Dies verursacht erhebliche finanzielle Belastungen

---

1) Vgl. Tetsch, F.: Warum die Großstädte noch mehr mästen, in: FR, Nr. 88 vom 16.4.1977, ähnlich auch Rehm, F.-K.: Das kommunale Finanzsystem - ein Instrument der Raumordnungspolitik?, in: Der Landkreis, 48. Jg., Heft 11/1978, S. 502 ff., hier S. 508. Siehe auch Ehrlicher, W., unter Mitarbeit von R. Gruber und H. Voigtländer: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 51 Hannover 1967, S. 42.

2) Vgl. Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 50.

3) Vgl. Gillessen, J.: a.a.O., S. 287 und auch Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 132.

4) Vgl. Gillessen, J.: a.a.O., S. 287.

in den Umlandgemeinden [1].

5. Die Belastung der Kernstadt durch die im Umland ansässigen privaten Haushalte und Unternehmen ist keineswegs einseitiger Natur. Kernstadtbürger benutzen in beachtenswertem Umfang auch öffentliche Einrichtungen im Umland, insbesondere auf dem Gebiete des Erholungs- bzw. Freizeitsektors 2).

6. Zwar leiden die großen Städte nicht generell an einer Funktionenüberlastung, es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht doch eine verstärkte Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen den nahe beieinander liegenden Haupt- und Nebenzentren möglich und sinnvoll ist 3).

7. Die Revitalisierung der Kernstädte hat längst begonnen. Zunehmend werden die Vorteile, die die Ballungskerne mit ihren vielfältigen Lebensformen gegenüber den oft sterilen Wohneinheiten an der Peripherie der Zentren bieten, erkannt und genutzt [4] - auch weil die Mietpreisentwicklung in der City in den letzten Jahren teilweise günstiger gewesen ist als in den Gemeinden der Umlandzone.

Aus grundsätzlich anderer Sicht, aber mit dem gleichen Tenor wird vorgebracht:

8. Die Kernstädte haben ein ausreichendes rechtliches Instrumentarium zur Hand, um die notwendige Revitalisierung einzelner Stadtvierteln einleiten zu können. Allerdings läßt die Bereitschaft und Fähigkeit zur konsequenten Anwendung dieses Instrumentariums zu wünschen übrig.

Keinem dieser Argumente kann eine gewisse Berechtigung abgesprochen werden. Allerdings werden des öfteren wesentliche Gesichtspunkte vernachlässigt, so daß diese Argumente zum Teil relativiert werden müssen. Das erste Argument von Tetsch läuft darauf hinaus,

---

1) Vgl. Gillessen, J.: a.a.O., S. 287 und GEWOS GmbH: a.a.O., S. 84 ff. und S. 165 ff.

2) Vgl. Gillessen, J.: a.a.O., S. 287.

3) Vgl. Tank, H.: Zur Überwindung der städtischen Krise Die Erschließung wirtschaftlicher Ressourcen in den Kernen der Agglomerationen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 27 (1976), S. 70 f. und ferner Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen, 1977, S. 330 ff.

4) Siehe dazu Marburg - Die Altstadt ist gerettet, in: MOSAIK, Magazin der Bausparkasse Schwäbisch Hall, 3. Jg., Heft 1/Januar 1979, S. 23 ff.

Ballungsnachteile, also ballungsbedingte Kostensteigerungen der Leistungserstellung oder ballungsbedingte Infrastrukturengpässe, nicht etwa durch eine erhöhte Partizipation der Kernstädte an den öffentlichen Einnahmen zu beseitigen [1], sondern zu internalisieren. Tetsch hegt die Erwartung, daß dies zu einer gesamtwirtschaftlich gleichmäßigeren räumlichen Verteilung von Unternehmen und Arbeitsplätzen führt [2].
Der Forderung nach Internalisierung der Kosten der Ballung ist ohne Einschränkung zuzustimmen. Tetsch vernachlässigt jedoch wesentliche Gesichtspunkte. Unternehmen, die ihren Standort aus der Kernstadt verlagern, werden nicht einen neuen Standort in einer wirtschaftlich unterentwickelten Region anstreben, sondern in infrastrukturell gut erschlossenen Gebieten, wo ein enge Verbindung zu den Abnehmern und/oder Lieferanten gewährleistet ist und wo die Möglichkeit besteht, zentrale Einrichtungen und Dienste der öffentlichen Hand möglichst ohne allzu großen privaten Kostenaufwand in Anspruch nehmen können [3]. Regelmäßig bietet sich hier die Umlandzone der Kernstädte an [4]. Verlagert ein Unternehmer aber seinen Standort in dieses Gebiet, so wird eine gleichmäßigere Verteilung der Arbeitsplätze kaum erreicht; denn diese Zone ist in der Regel schon relativ gut mit Betriebsstätten und mit Arbeitsplätzen ver-

---

1) Die Analyse der Zuweisungen an die Kernstadt Frankfurt insbesondere für das Verkehrswesen (siehe oben S. 173 f.) zeigt freilich, daß der Bedarfsaspekt eine nicht geringe Beachtung erfährt.

2) Vgl. Tetsch, F.: a.a.O.

3) Dagegen sprechen allerdings andere Beispiele von Unternehmen, die ihren Standort aus Ballungsgebieten in wirtschaftlich unterentwickelte Regionen verlagert haben. Freilich waren dazu meist finanzielle Anreize öffentlicher Stellen notwendig.

4) Dies bestätigt sich im Rahmen des für das Hamburger Umland erarbeiteten Achsenkonzepts. Der angestrebte forcierte Ausbau der Achsenendpunkte im entfernteren Umland zu eigenständigen wirtschaftlichen Zentren gelang nicht; statt dessen erfolgte ganz im Gegensatz zum angestrebten Ziel eine stürmische wirtschaftliche Entwicklung in den an die Kernstadt angrenzenden Achsenwurzeln. Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 156 ff. Vgl. auch die Ausführungen in der Untersuchung Arbeitsstätten und Beschäftigung ..., a.a.O., S. 50.

sorgt. Andererseits wird sich die finanzielle Situation der jeweiligen Kernstadt oft verschlechtern, da regelmäßig Einnahmen verloren gehen werden, ohne daß etwa die Anforderungen an die Vorhaltung von Leistungen im Rahmen zentralörtlicher Funktionen merklich sinken.
Dieser Aspekt wird auch im zweiten Argument vernachlässigt. Des weiteren wird nicht berücksichtigt, daß aus den weiter oben beschriebenen und erörterten Gründen selbst bei absolutem Rückgang der Einwohnerzahl in den Kernstädten die Kosten zum Teil nur wenig sinken oder diesen neue Aufgaben erwachsen können. Unabhängig davon wird wegen der Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben der Finanzbedarf je Basiseinheit in den Kernstädten durchweg höher anzusetzen sein als in den Umlandgemeinden. Auch wird verschiedentlich übersehen, daß die Kernstädte regelmäßig Aufgaben zu erfüllen haben, die in den (regelmäßig kreisangehörigen) Umlandgemeinden der Kreis wahrnimmt. Eine nicht unwesentliche Bedeutung kommt ferner der kostenträchtigen Erhaltung historischer Bausubstanzen zu, die in den Umlandgemeinden oft weitgehend fehlen [1].

Den beiden folgenden Argumenten (3 und 4) kommt Gewicht zu. Sie müssen beide bei der sachgerechten Entscheidung über mögliche Hilfestellungen übergeordneter öffentlicher Körperschaften berücksichtigt werden. Dabei ist aber auch den vielfältigen kernstädtischen Leistungen für die Bewohner des Umlandes Rechnung zu tragen [2].
Auch das fünfte Argument ist bei diesen Entscheidungen einzubeziehen; freilich ist dabei zu berücksichtigen,

---

1) Trotz der finanziellen Beteiligung von Bund und Ländern, müssen die Gemeinden hierzu oft beträchtliche Summen beisteuern. Vgl. Schmid, A.: Renovierungskosten für Altstadtgebiete, in: Die demokratische Gemeinde, Jg. 27 (1975), S. 639 ff. und auch Hein, E.: Die Finanzierung der erhaltenden städtebaulichen Erneuerung, in: Praxis des Umgangs mit erhaltenswerter Bausubstanz, Schriftenreihe Stadtentwicklung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 02.003, Bonn-Bad Godesberg 1975, S. 41 ff.

2) Vgl. dazu den Abschnitt III im fünften Kapitel.

daß die Kernstadtbewohner, gerade was Freizeit und Erholung angeht, in erheblichem Umfang die Wirtschaftskraft im Umland stärken.

Das sechste Argument wendet sich letztlich nicht gegen eine Förderung der Kernstädte, hier wird nur konstatiert, daß es ein Optimum der Verteilung der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Tätigkeit auf Haupt- und Nebenzentren in einem Agglomerationsraum gibt. Gelänge es, sich diesem Optimum anzunähern, so würden auch die Kernstädte von bestimmten Ballungskosten und zentralitätsbedingten Aufwendungen entlastet. Denn vieles spricht dafür, daß das Agglomerationsoptimum in vielen Großstädten überschritten ist. Und nicht nur in den Ballungskernen sondern auch in den Randgebieten führen die bislang zu beobachtenden sozioökonomischen Entwicklungen und auch bestimmte Siedlungsstrukturen, wo Wohneinheiten in Gebieten entstehen, in denen die Infrastrukturausstattung durchweg schlecht und die Möglichkeiten zur Kommunikation bescheiden sind, zu steigenden Kosten für die öffentliche Hand.

Das siebte Argument, nach dem die Revitalisierung heruntergekommener Stadtviertel schon eingesetzt habe, wird zwar gestützt durch vereinzelte Erfolge städtebaulicher Maßnahmen. Ob dies jedoch als 'Trendwende' interpretiert werden darf,ist mehr als fraglich. Dazu genügt es jedenfalls nicht, sich auf wenige Beobachtungen zu stützen, die zudem hauptsächlich nur in mittelgroßen Städten gemacht worden sind. Im übrigen widersprechen die aktuellen Wanderungsbewegungen deutlich diesem Argument [1].
Immer schon gab es überdies Entwicklungen und Maßnahmen, die zur Steigerung der Attraktivität bestimmter Stadtviertel führten - daneben ging gleichzeitig in anderen Stadtgebieten die Wohnqualität zurück.

---

1) Vgl. dazu die Ausführungen im sechsten Kapitel und auch Tabelle 27 auf S. 222 in dieser Arbeit und die dortige Interpretation der Wanderungsbewegungen.

Die Gleichzeitigkeit von Erneuerung und Verfall der Bausubstanzen und die Gleichzeitigkeit von Verbesserungen und Verschlechterungen der Wohnumweltqualität in verschiedenen Stadtvierteln müssen gemeinsam mit der Entwicklung der Ansprüche der Bevölkerung an die Wohnungen und die Wohnumwelt betrachtet werden. Sie lassen es aber auch nicht immer ratsam erscheinen, bei der Untersuchung von Entwicklungstrends und politischen Maßnahmen die Kernstadt als Einheit anzusehen [1].
Das letzte Argument schließlich berücksichtigt nicht, daß Erkenntnisse über die Wirkung von Maßnahmen zur Revitalisierung mit vielerlei Unsicherheiten behaftet sind - auch weil ein beträchtliches Defizit an Wissen über Wirkungszusammenhänge besteht. Auch die auf der Verwaltungsebene durchgängig geringe Risikofreudigkeit trägt sicher nicht zu erhöhter Handlungsbereitschaft der Kommunen bei [2]. Freilich darf weder das eine noch das andere als Entschuldigung für unterlassene Handlungen oder für Maßnahmen, die sich im nachhinein als falsch erwiesen haben, dienen.

C. Fazit

Die Erörterung der Argumente gegen eine Förderung der Kernstädte hat zu keiner eindeutigen Antwort auf die Frage geführt, ob eine solche Förderung notwendig ist oder nicht.
Die finanzpolitischen Argumente gegen eine Förderung der kernstädtischen Belange scheinen teils nicht ausreichend begründet, teils müssen sie relativiert wer-

---

1) Vgl. GEWOS GmbH: a.a.O., S. 18 und Mehwald, L.: a.a.O., S. 45.
Die großen Unterschiede in der Struktur einzelner Stadtviertel (sowohl hinsichtlich der Bausubstanz als auch hinsichtlich der Einwohnerstruktur), kommt sehr deutlich in Untersuchungen zum Ausdruck. Siehe dazu Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ..., a.a.O. oder Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O.

2) Vgl. dazu Heuer, H.: Abwanderung aus den Städten: Zur Frage der Gegensteuerung, in: Der Städtetag 7/1978, S. 388 ff., hier S. 391.

den. Daraus könnte gefolgert werden, daß eine finanzielle Förderung der Kernstädte angebracht wäre. Andererseits haben einige Argumente jedoch Berechtigung; dies läuft eher darauf hinaus, gegenüber kernstädtischen Forderungen nach finanzieller Unterstützung Zurückhaltung zu üben.
Wie schon die Ausführungen im fünften Kapitel gezeigt haben, ist es wegen der komplexen Beziehungen in der Realität außerordentlich schwierig, die Berechtigung kernstädtischer Forderungen nach finanzieller Unterstützung durch andere öffentliche Körperschaften zu beurteilen. Insbesondere die Entleerungstendenzen in wirtschaftlich unterentwickelten peripheren ländlichen Regionen können es als fraglich erscheinen lassen, ob eine Förderung der Ballungsgebiete (mit Mitteln, die zwangsläufig an anderer Stelle fehlen werden) vertretbar ist [1].

Bedenkt man jedoch die unerwünschten Entwicklungen in den Agglomerationskernen, und erinnert man sich deren verheerender gesellschaftlichen und sozialen Konsequenzen, wie sie in den Kernstädten in den Vereinigten Staaten von Amerika zutage getreten sind, so mag doch mehr für als gegen eine finanzielle Förderung der Kernstädte sprechen. Diese müßte neben allfällige Gesetzesnovellierungen treten, da nur so eine Erweiterung des Handlungsspielraums der Kernstädte wirklich gelingen kann. Erfolg ist freilich auch dann nicht garantiert - nicht zuletzt deshalb nicht, weil nicht sicher ist, ob von diesen neuen Möglichkeiten politisch der rechte Gebrauch gemacht wird. An der Misere der Kernstädte tragen die kommunalen Entscheidungsgremien nämlich eine gehörige Mitschuld. Zu oft haben sie beispielsweise tatenlos hingenommen, wie innenstadtnahe attraktive Wohnviertel in gewerbesteuerträchtige Büroflächen umgewidmet wurden. Die vielfach

---

1) Vgl. dazu etwa Heide, H.-J.: Der Raumordnungsbericht 1978 aus der Sicht des Deutschen Landkreistages, in: IzR, Heft 1/1979, S. 11 ff. und Friedrichsen, G.: Und was wird aus dem Dorf ?, in: FAZ, Nr. 60 vom 12.3.1979, S. 7 f.

beklagte soziale Segregation in bestimmten kernstädtischen Gebieten ist mit auf die Verminderung der Attraktivität der Kernstädte für höhere Einkommensschichten zurückzuführen, woran die kernstädtischen Entscheidungsgremien nicht unschuldig sind. Und Maßnahmen zur Leistungsanpassung im Infrastrukturbereich oder bei Kindergärten und Schulen stellen "normale" Anpassungsprozesse dar, die in ähnlicher Weise vielen Unternehmen selbstverständlich zugemutet werden.
Nachdem einiges falsch gemacht worden ist und anderes nicht bewerkstelligt werden konnte, ist das Vertrauen darin, daß es den Kernstädten mit Hilfe finanzieller Zuweisungen eher gelingt ihre Probleme zu lösen, verständlicherweise mitunter gering.

II. Ziele und Handlungsanweisungen

Um Maßnahmen gegen unerwünschte Entwicklungen in den Kernstädten erarbeiten zu können, muß nicht allein klar sein, was als unerwünscht anzusehen ist, sondern es muß auch geklärt sein, was als erwünschter Zustand, als günstige Entwicklung, also als anzustrebendes Ziel, gelten soll.

A. Zum Problem der Zielvorgabe und Zielfixierung

Die Formulierung gesellschaftlicher Ziele ist Aufgabe der Politik. Daneben existieren aber auch, gerade im Rahmen regionalpolitischer Fragestellungen, wissenschaftlich-theoretische Versuche, bestimmte Anforderungen an ('optimale') Agglomerationsgrößen und -strukturen abzuleiten und zu begründen.
Ziele müssen operational formuliert sein [1], denn nur dann wird das Auffinden instrumentaler Unterziele

---

1) Dazu schreibt Storbeck: "Operational sind Zielformulierungen, aus denen sich gegenüber einer bestehenden Ausgangssituation die angestrebte Zielsituation genau herleiten läßt", Storbeck, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Vol. 23 (1970), S. 98 ff., hier S. 100. Vgl. dazu auch Müller, J.H.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, insbesondere S, 55 ff. und Vogt, K.: Zur Rentabilität von Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung, Göttingen 1969, S. 30 ff.

möglich und nur dann kann die Konzeption und Koordination von wirkungsvollen Maßnahmen in einer konkreten Situation gelingen. Außerdem kommt die empirische Überprüfung der Zielerreichung, also die Erfolgskontrolle, nicht ohne eine operationale Zielformulierung aus [1].

1. Die Zielformulierung auf politischer Ebene - Kernstädtische Funktionen, Leitbilder ausgewogener räumlicher Strukturen und Interessengegensätze in den Ballungsgebieten

Seit jeher kommen den Städten bestimmte Funktionen zu, die für die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung von Bedeutung waren und sind.
Dazu gehört die Vielfalt städtischen Lebens, die Vielfalt der Alternativen bei der Wahl des Arbeitsplatzes, der Wohnung, der Güterversorgung, der Ausbildung und die Vielfalt sozialer Beziehungen sowie die Integrationskraft der Städte [2]. "Die Attraktion ... der Großstadt, besteht im unbegrenzten Angebot und den Möglichkeiten der Auswahl. Dieses Angebot wird ... wertlos, wenn seine Nutzung unzumutbare Opfer an Zeit, Nerven, Gesundheit und Sicherheit bedingt und wenn die menschlichen Sinne ... durch die städtische Umwelt bis aufs Unerträgliche beleidigt werden" [3].
Im dichtbesiedelten Mitteleuropa gibt es aus gesellschaftlichen, ökonomischen, kulturellen und raumordnungspolitischen Gründen keine Alternative zu kompakten Städten [4]. Daher können die Verlagerungsprozesse

1) Vgl. Storbeck, D.: a.a.O., S. 100 f.

2) Vgl. dazu Gruen, V.: Das Überleben der Städte, Wien, München und Zürich 1973, S. 344 und auch Mehwald, L.: a.a.O., S. 43.

3) Gruen, V.: a.a.O., S. 344.

4) Vgl. Tank, H.: a.a.O., S. 55 ff., hier S. 57 und Kummerer, K., N. Schwarz und H. Weyl: Strukturräumliche Ordnungsvorstellungen des Bundes, Bd. 102 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1975, S. 174 ff.

nicht ohne weiteres als Form notwendiger Entdichtung oder Ausdünnung angesehen werden und deshalb als Selbstheilungsprozeß gewertet werden [1] - ganz abgesehen von den negativen Folgen solcher Prozesse.

Damit die Funktionsfähigkeit der Kernstädte erhalten bleibt, sind von den politischen Akteuren auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften wiederholt und in letzter Zeit in zunehmendem Maße 'Leitbilder' für ausgewogene räumliche Strukturen formuliert worden.

Im Raumordnungsgesetz heißt es dazu: "Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten" [2].
Ähnliche Aussagen finden sich in der Landes- und Regionalplanung auf Länderebene. Auf kommunaler Ebene existiert kaum ein Stadtentwicklungsplan, in dem nicht bestimmte Leitbilder für die anzustrebende räumliche Struktur vorgezeichnet werden. Analysen von Stadt-Umland-Problemen, Vorschläge zur Verbesserung der Situation in den Ballungsgebieten und Apelle zur Förderung der Kernstädte orientieren sich an diesen Leitbildern oder geben sie vor.
So wird gefordert, daß

- die Großstädte und Verdichtungsräume den Platz erhalten, der ihnen angesichts ihrer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zusteht [3],
- der von der sozialen und wirtschaftlichen Erosion bedrohten Stadt der politische und finanzielle Handlungsspielraum wiedergegeben werden muß [4],

---

1) Vgl. dazu Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, a.a.O., S. 161.

2) § 1, Abs. 1 Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965, BGBl. I, S. 306.

3) Vgl. Göb, R., u.a.: Unsere Großstädte ..., a.a.O.

4) Vgl. Münstermann, E.: Finanzielle Instrumente zur Steuerung von kleinräumigen Wanderungen, Vortrag im Seminar "Kommunale Entwicklungspolitik: Klein-

- die Bedingungen für eine bedarfsgerechte und entwicklungspolitisch wirksame Modernisierung verbessert werden müssen 1),
- die Ordnungs- und Entwicklungsbedürfnisse im Stadt-Umland unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen von Stadt und Umland befriedigt werden müssen 2),
- eine wirksame Erfüllung der öffentlichen Aufgaben im Stadt-Umland-Bereich sicherzustellen ist 3),
- die Übersichtlichkeit der Verwaltung im Stadt-Umland zu wahren ist 4),

Man strebt nach

- räumlich ausgeglichenen Verhältnissen von Arbeitsplätzen und Einwohnern 5),
- einer Stadt im Gleichgewicht, in der die Interessen aller Bürger ausreichend Berücksichtigung finden 6),
- einer Stadt, die Bürgern und Besuchern ein höchstes Maß an Lebensqualität bietet 7),
- einer räumlich ausgeglichenen Verteilung der Wohnungsstruktur 8).

Daneben wird die Notwendigkeit betont, daß

- das Umland sich angemessen an den Kosten des öffentlichen Nahverkehrs beteiligt 9),
- die Steuergesetzgebung sich umorientiert 10),
- die Städte mehrpolig, d.h. gegliedert in mehrere Zentren und weniger auf den Stadtkern konzentriert, zu entwickeln seien 10),

---

Fortsetzung der Fußnote 4) von S. 267
räumige Wanderungen von Bevölkerung und Arbeitsplätzen" des Deutschen Instituts für Urbanistik Berlin vom 24.-28.10.1977 (Manuskript), S. 3.

1) Vgl. Göb, R., u.a.: Unsere Großstädte ..., a.a.O.

2) Vgl. Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 65.

3) Vgl. ebenda.

4) Vgl. ebenda, S. 66.

5) Vgl. Hausmann, B.: a.a.O., S. 14.

6) Vgl. Stadtentwicklungsplan München 1974, zitiert nach Adrian, H.: a.a.O., S. 128.

7) Vgl. Stadtentwicklungsplan München 1974, zitiert nach Adrian, H.: a.a.O., S. 129.

8) Vgl. Hausmann, B.: a.a.O.,

9) Vgl. Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 100 und auch o.V.: Das Umland muß sich finanziell beteiligen, in: Stuttgarter Nachrichten, Nr. 8 vom 11.1.1977.

10) Vgl. Ostholthoff, K.-H.: Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsabnahme und Steuersystem, in: FAZ, Nr. 233 vom 21.10.1978.

Diesen Forderungen, Zielen, Apellen und Vorschlägen ist größtenteils zweierlei gemeinsam: Unbestimmtheit und ein deklamatorischer Charakter [1]. Beides sind auch Zeichen dafür, "(daß) darüber, welches neue Zielsystem der Stadtentwicklung oder welches neue Leitbild des Städtebaus sich nun anbietet, zur Zeit Unsicherheit, ja Resignation oder gar Konfusion (herrscht)" [2].

Darin kommt letztlich das Dilemma zum Ausdruck, daß Leitbilder oft so vage gehalten werden, daß sich viele Interessenten damit einverstanden erklären können.
Je konkreter die Ziele formuliert werden, um so eher treten Konflikte zwischen den Interessengruppen auf[3][4]. Deutlich zeigt sich denn auch, daß die wenig substantiellen Aussagen hauptsächlich dort zu finden sind, wo Kernstadt und Umlandgemeinden gemeinsam die Ziele zur Entwicklung eines Agglomerationsraumes formulieren [5]. Kernstädte werden sich auch mit konkreten

---

1) Vgl. dazu auch Weyl, H.: Der Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 17, 1977, S. 628 ff., hier S. 629.

2) Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, a.a.O., S. 151. Vgl. auch Afheldt, H.: a.a.O., S. 7 und Henckel, D.: Volkswirtschaftliche Begründbarkeit von Stadtsanierungsmaßnahmen, Bern - Frankfurt am Main 1976, S. 163 f. Zu den Problemen der Zielfixierung und zu den Möglichkeiten der Differenzierung und Konkretisierung von Stadtentwicklungszielen vgl. auch den Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 61 f.

3) Vgl. Kastl, H.: Ökonomische Aspekte des Stadt-Umland-Problems, Institutionelle und organisatorische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und ihre Leistungsfähigkeit, Diss. Bochum 1975, S. 45 und Storbeck, D.: a.a.O., S. 98 ff.

4) Allerdings ist auch zu bedenken, daß die Zielformulierung einen dynamischen Prozeß darstellt, der fortwährend neue Impulse erfährt und bei dem jederzeit neue Komponenten an Gewicht gewinnen können. Auch dies trägt sicher nicht zur Erleichterung der Zielbildung bei.

5) Vgl. exemplarisch dazu den Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, der von der aus Vertretern der Kernstadt und den Umlandgemeinden zusammengesetzten Stadt-Umland-Kommission Stuttgart erarbeitet wurde.

Forderungen zurückhalten,um nicht potentiellen Verhandlungspartnern auf kommunaler Ebene die Aufnahme von Verhandlungen zu erschweren [1].

Ungelöst ist auch nach wie vor die Beteiligung der betroffenen Bürger an der Zielformulierung zur Stadtentwicklung. Während die ständige Beteiligung der Bürger allzu oft an den Schwächen des politischen Willensbildungsprozesses scheitert, treten konkrete Interessengegesätze hauptsächlich dann zutage, wenn die städtische Planung private Interessen berührt.
Sollen etwa Straßen in Spiel- oder Erholungsflächen umgewidmet werden, so protestieren nicht selten die unmittelbar betroffenen Anwohner, da sie weiterhin bis an ihr Grundstück fahren wollen oder nicht dem Lärm von spielenden Kindern ausgesetzt sein wollen.
Soll der Durchgangsverkehr aus belasteten Stadtvierteln herausgehalten werden, so protestieren die Bewohner anderer, nun vom Verkehr stärker frequentierter Stadtgebiete [2].
Die große Zahl der Bürgerinitiativen, die sich gegen großstädtische Planungsvorhaben richten oder die poli-

---

1) Regelmäßig divergieren die Interessen der Kernstadt und der Umlandgemeinden, so daß eine Kompromißformel im Rahmen von Kostenbeteiligungsabmachungen meist nur auf dem kleinsten gemeinschaftlichen Nenner zustande kommt. Vgl. dazu Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., wo sich hierfür etliche Belege finden und auch Schreiber, J.: Die Vertreiber Nummer eins sind die Autos, in: FR, Nr. 19 vom 24.1.1978.
Die divergierenden Interessenlagen zeigen sich auch in den Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände. Während der Deutsche Landkreistag die Ursache der Stadt-Umland-Wanderung in der Zerstörung der überkommenen Stadtstruktur sieht, schlägt der Deutsche Städtetag vor, die Kraftfahrzeugpauschale zu streichen und die Steuervergünstigungen nach § 7b des Einkommensteuergesetzes und die Wohnungsmodernisierungsbeihilfen auf Stadtgebiete zu beschränken, um so den 'Zug ins Grüne' zu beeinflussen. Vgl. dazu Kontroverse über die Ursachen der Stadtflucht, in: FAZ, Nr. 11 vom 13.1.1979, S. 2.

2) Vgl. den Erfahrungsbericht von Müller-Raemisch, H.-R.: City-Randgebiete, Beispiel Frankfurt, in: Stadtbauwelt, Heft 49 (1976), S. 356 f.

tischen Entscheidungsträger in den Städten von der Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen überzeugen wollen, scheinen insgesamt gesehen, nicht allein von Eigeninteressen geleitet zu werden, sondern auch in hohem Maße das Symptom einer nicht ausreichenden Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger und einer unbefriedigenden Beteiligung der Bürger an städtischen Planungen zu sein. An die Stelle einer Auseinandersetzung um unterschiedliche Zielvorstellungen tritt nämlich oft das 'Expertentum der Verwaltung'; auch werden die Präferenzen der Bürger nicht immer von den Politikern in sachgerechte Beschlüsse umgesetzt oder aber durch verwaltungsinterne Vorstellungen ersetzt [1].

2. Versuche zur Bestimmung optimaler Agglomerationsräume und Stadtgrößen

Die Antwort auf die Frage nach einer optimalen Agglomeration hängt ab von den zugrundegelegten Kriterien. Jedes dieser Kriterien muß zwei Elemente aufweisen: Ein normatives Element, aus dem eine Bewertung einer bestimmten Situation hervorgeht, und ein empirisches Element, das eine Beziehung herstellt zwischen der Agglomerationsgröße und den zur Diskussion stehenden Instrumentvariablen [2].
Da weder das normative Element vorgegeben werden kann (sondern nur politisch zu bestimmen ist), noch die Beziehungen zwischen unterschiedlichen Instrumentvariablen und dem Ziel der optimalen Agglomeration [3] hin-

---

1) Vgl. dazu Hesse, J.J.: Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Stuttgart u.a. 1972. S. 40 ff.
Vgl. ferner zur Kritik und zur rationaleren Gestaltung des Planungsprozesses Knigge, R.: Infrastrukturinvestitionen in Großstädten, Stuttgart u.a. 1975, S. 96 ff. und 135 ff.

2) Vgl. dazu Goodall, B.: The Economics of Urban Areas, Oxford u.a. 1972, S. 294 f.

3) Mögliche Vorgaben könnten zum Beispiel lauten: Ökonomische Effizienz, Priorität für die Gesundheit der städtischen Bevölkerung; es könnten auch ein irgendwie definierter physischer oder natürlicher Grundriß des städtischen Gebietes vorgegeben werden. Vgl. dazu Goodall, B.: a.a.O., S. 295.

reichend bekannt sind (da die Beziehungen zu komplex sind), ist eine generelle theoretische Aussage nicht möglich [1]. Auch die Bestimmung einer optimalen Agglomeration für einen speziellen Raum mit spezifischen örtlichen Charakteristika scheint (selbst bei Ausklammerung der normativen Zielbestimmung) nicht möglich, da die vielfältigen Funktionen, die eine Stadt wahrnimmt, unterschiedliche Optima aufweisen [2]. Allenfalls dürfte es möglich sein, Tendenzaussagen zu treffen, etwa in der Art, daß mit einer steigenden Zahl von zentralörtlichen Funktionen, die eine Stadt wahrzunehmen hat, auch vermutlich die optimale Agglomerationsgröße steigt [3].

Der Erkenntniswert von Theorien zur Bestimmung der optimalen Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben in einem Staatswesen ist für den konkreten praktischen Fall ebenfalls relativ gering: Entweder ermöglichen erst restriktive Annahmen die Eindeutigkeit von Aussagen oder es wird Bezug genommen auf ein politisch nicht legitimiertes Zielsystem [4].

3. Fazit

Die Vorgabe operationaler Ziele für Größe und Struktur eines Agglomerationsraumes bzw. für die Stadtentwicklung birgt noch weitgehend ungelöste Probleme und Schwierigkeiten: Die Fülle der Verflechtungen kann kaum mit Hilfe theoretischer Konzepte auf überschau-

---

1) Vgl. Goodall, B.: a.a.O., S. 295 und Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 410 f.

2) Vgl. Bish, R.L., und H.O. Nourse: a.a.O., S. 411 und Goodall, B.: a.a.O., S. 299.

3) Vgl. Goodall, B.: a.a.O., S. 299.

4) Zur optimalen Form der Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben in einem Staatswesen vergleiche anstelle einer Fülle von Einzeldarstellungen den Überblicksartikel von Bulutoğlu, K.: Fiscal Decentralisation: A Survey of Normative and Positive Contributions, in: FA, N.F., Bd. 35, 1976/77, S. 1 ff., insbesondere S. 2-11.

bare Beziehungen reduziert werden, Kausalitätsbeziehungen sind im einzelnen in vielen Fällen noch weitgehend unbekannt, die Bewertung zu beobachtender und zu erwartender Entwicklungen ist innerhalb der beteiligten Gebietskörperschaften kontrovers und eine Annäherung der Standpunkte ist nur selten festzustellen; schließlich ist auch die Beteiligung der Bürger an Planungen und Entscheidungen noch nicht im wünschenswerten Umfange gewährleistet.
Obwohl daher die Chancen gering sind, operationale und auf breiter Basis akzeptierte Zielvorgaben für Maßnahmen zur Gegensteuerung formulieren zu können, lassen sich doch genügend Anhaltspunkte gewinnen, um eine Verbesserung der bestehenden sozioökonomischen und demographischen Strukturen in den Ballungskernen zu erreichen; ein Optimum der Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen im Ballungsraum soll und kann dabei nicht angestrebt werden [1]. Es wird also gleichsam die 'systemorientierte' Konzeption durch eine 'problemorientierte' Konzeption ersetzt; anders gewendet: Die Politik orientiert sich dabei an der Lösung von Einzelproblemen [2].

Damit Handlungsanweisungen für den Instrumenteneinsatz abgeleitet werden können, bei denen möglichst viel gegenseitige Förderung und nur wenig gegenseitige Hemmung zu erwarten ist, ist es erforderlich, Entwicklungen demographischer, sozioökonomischer und technischer Art, soweit sie heute als prognostizierbar gelten, in die Betrachtung einzubeziehen [3]. Daneben müssen charakteristische Unterschiede zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden in die Überlegungen eingehen, sofern diese Finanzbedarf und Finanzkraft der

---

1) Siehe dazu auch Storbeck, D.: a.a.O., S. 115.

2) Vgl. ebenda, S. 111 und auch Zimmermann, H.: Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17 (1966), S. 225 ff., hier S. 240 ff.

3) Vgl. Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 8 und 35 ff.

jeweiligen Kommune beeinflussen.
Auf diese Weise soll vermieden werden, daß kurzfristige, ad-hoc-Aktivitäten zur Anpassung und Krisenvermeidung ergriffen werden. Statt dessen ist anzustreben, daß (bei aller Beschränkung des Untersuchungsziels) abgestimmte Konzepte erarbeitet werden, die als Entwicklungsplanung begriffen werden können [1].
Die vermutlichen Entwicklungen können hier im einzelnen nicht erörtert werden [2]; sicher ist, daß sie nicht unabhängig von staatlichen Entscheidungen sein werden, auch gibt es wechselseitige Beziehungen zwischen diesen demographischen, sozioökonomischen, technischen, baulichen und räumlichen Entwicklungen. Unterschiede im Finanzbedarf und der Finanzkraft in den Kernstädten und den Umlandgemeinden sind weiter oben des öfteren erörtert worden [3]. Im folgenden wer-

---

1) Vgl. dazu auch Hesse, J.J.: a.a.O., S. 19 ff.

2) Zur voraussichtlichen Entwicklung der Zahl, Struktur und Verteilung von Einwohnern und Arbeitsplätzen siehe Raumordnungsprognose 1990, Aktualisierte Prognose der Bevölkerung und der Arbeitsplatzzahl in den 38 Gebietseinheiten der Raumordnung für die Jahre 1980, 1985 und 1990, Heft 06.012 der Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 10, 27 und 29 sowie die Tabelle 24-2 auf S. 76, Bevölkerungsabnahme ..., a.a.O., Pfeiffer, U.: Wohnen in der Stadt, a.a.O., S. 227, Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 36 ff. und Buttler, G., und B. Hof: Bevölkerung und Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2000, Köln 1977, Tabellen 1, 2 und 7 auf S. 140 f. und 145.
Weitere Hinweise finden sich bei Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 140 ff., Adrian, H.; a.a.O., S. 145, Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., S. 151 f., Schnorbus, A.: Wir werden kleiner, in: FAZ, Nr. 43 vom 20.2.1979, S. 11, Mehwald, L.: a.a.O., S. 42 und Tank, H.: a.a.O., S. 66 f. Tank beschäftigt sich stark mit technischen Entwicklungen, die zur Problemlösung beitragen können.

3) Vgl. S. 66 ff. und das fünfte Kapitel in dieser Arbeit und ferner GEWOS GmbH: a.a.O., S. 80, 166, 171 und 173, Düker, R.: a.a.O. und Knigge, R.: a.a.O., S. 13.

den einige Handlungsanweisungen für Gegensteuerungsmaßnahmen erörtert.

B. Handlungsanweisungen für Gegensteuerungsmaßnahmen

Handlungsanweisungen sollen der Orientierung und Konkretisierung von potentiellen Maßnahmen zur Gegensteuerung dienen. Sie sind Grundsätze für die Planung und Ausführung von Maßnahmen und lassen sich direkt aus den empirischen Untersuchungsergebnissen und den dabei zutage tretenden Problemen herleiten [1]. Im folgenden soll unterschieden werden nach Handlungsanweisungen, die

- die faktischen Bedingungen für die Planung in den Kernstädten,
- den Planungsprozeß in den Kernstädten,
- die Koordination im föderativen Gefüge,
- die Verbesserung der Effizienz in der Mittelverwendung der Kernstädte und
- die gewerbliche Nutzung des Bodens in den Kernstädten

betreffen.
Dabei werden verschiedentlich auch gesetzgeberische Maßnahmen in die Betrachtung einbezogen.

1. Zu den faktischen Bedingungen für die Planung in den Kernstädten

Die Planungsbedingungen haben sich in den letzten Jahren auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wesentlich geändert. Insbesondere muß nunmehr bedacht werden, daß die Gesamtbevölkerungszahl sinkt und die Umweltbelastung Grenzwerte erreicht; dies gilt auch und vor

---

1) Vgl. dazu Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., S. 151.
Man kann sagen, daß zwischen so verstandenen Handlungsanweisungen und Maßnahmen ein fließender Übergang besteht; je konkreter eine Handlungsanweisung gefaßt wird, je mehr sie an Raum und Zeit gebunden ist, desto eher kann man von einer Maßnahme sprechen.

allem in den Kernstädten [1]. Es geht dort heute und in Zukunft mehr um Erhaltungsmaßnahmen, um das Ausfüllen von Baulücken und den baulichen Anschluß an bestehende Siedlungen, weniger um den generellen Neubau von Wohnungen und öffentlichen Einrichtungen [2]. Die Aufgabenstellung wird bestimmt vom Zwang zur Integration von Erhaltung und Neuschaffen [3]. Der Zwang zu einer besseren Nutzung von Rohstoff- und Energiereserven ist ebenso zu beachten wie die erhöhte Sensibilität der Bevölkerung in Umweltschutzfragen.
Möglicherweise müssen aufgrund der ökonomischen, sozialen und demographischen Entwicklung in den Ballungsgebieten bestehende rechtliche Vorschriften überprüft und den neuen Problemen angepaßt werden. Vieles ist in dieser Hinsicht in den letzten Jahren schon geschehen; die Zukunft wird lehren müssen, ob es ausreicht [4].

---

1) Vgl. Planung unter veränderten Verhältnissen, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 108, Hannover 1976, Göb, R.,: Die schrumpfende Stadt, a.a.O., S. 151 und die dort angegebene Literatur, Zeitler, K.: Bevölkerungsrückgang und Städtebau, in: Die demokratische Gemeinde, Jg. 28 (1976) S. 1038 ff., Raumordnungsprognose 1990, a.a.O., S. 19 ff. und Kurswechsel in der kommunalen Wirtschaftsförderung, in: Der Städtetag 7/1975, S. 361 f.

2) Vgl. Abreß, H.: Stadterhaltung und -erneuerung: Probleme und Möglichkeiten, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Jg. 19 (März 1975), S. 147 ff., hier S. 152 und Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., S. 152.

3) Vgl. Abreß, H.: a.a.O., S. 152.

4) Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 41 ff., Abreß, H.: a.a.O. und Haack, D.: Stadtumbau als politische Zukunftsaufgabe, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 127 vom 9.11.1978, S. 1183 ff. Heuer und Schäfer sind der Ansicht, daß das Arsenal an rechtlichen Vorschriften ergänzungsbedürftig sei; vor allem das Planungsschadensrecht sei mitunter als Schranke kommunaler Planung von erheblicher Bedeutung (vgl. Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 53 ff., insbesondere S. 69). Demgegenüber ist jedoch festzuhalten, daß ausreichende rechtliche Handhabe gegeben sein muß, um

Der Planungsprozeß in den Kernstädten muß als Gesamtkonzept verstanden werden. "Erforderlich scheint die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts, in das aufeinander abgestimmte bau-, finanz- und steuerrechtliche Maßnahmen einzuordnen sind. Dabei sind auch Probleme des Wohnungswesens sowie des Wohnungs- und Mietrechts in die Überlegungen einzubeziehen" [1].
Im einzelnen folgt daraus, daß beispielsweise versucht werden muß, mutmaßliche Wirkungen bestimmter Maßnahmen,etwa im Verkehrswesen, zu erfragen und im Planungsprozeß zu verarbeiten. Es hätte auch keinen Sinn, sich intensiv um die heruntergekommenen Quartiere zu bemühen und währenddessen die noch halbwegs gesunden Stadtviertel zu vernachlässigen [2] oder Arbeitsplätze gegen die Verbesserung der städtischen Lebensbedingungen 'auszuspielen' [3].
Der Planungsprozeß muß sich an den Ergebnissen empirischer Erhebungen zu den Ursachen unerwünschter Entwicklungen orientieren. Dies bedeutet für die aktuelle Situation in den Kernstädten: Priorität für die Verbesserung des Wohnungsangebots und des Wohnumfeldes. Dabei ist stets zu berücksichtigen, daß alle Maßnahmen

---

Fortsetzung der Fußnote 4) von S. 276.
Private gegebenenfalls vor (Planungs)Entscheidungen öffentlicher Körperschaften "schützen" zu können.

1) Abreß, H.: a.a.O., S. 154. Einen Überblick über die Koordination räumlicher und finanzieller Planung in einigen bundesdeutschen Großstädten vermittelt Sulzer, J.: Räumliche und finanzielle Planung, in: AfK, 18. Jg., I. Halbjahresband 1979, S. 45 ff. Siehe ferner Zerweck, P., und K. Trutzel: Kommunale Planung - Nürnberg-Plan Beispiel für die Neuorganisation des kommunalen Planungsprozesses, in: Stadtbauwelt, Heft 40, 1973, S. 322 ff.

2) Vgl. Rellstab, U.: Stadtsanierung als Gemeinschaftsaufgabe, in: NZZ, Nr. 21 vom 27.1.1979, S. 33 ff., hier S. 35.

3) Vgl. Mehwald, L.: a.a.O., S. 48 und ferner Gewerbebestandssicherung und Stadterneuerung, in: Berichte des Deutschen Instituts für Urbanistik, Heft 5/1978 vom 20.11.1978, S. 3 ff. und auch die Ausführungen zu Punkt B. 5. in diesem Abschnitt.

und Entscheidungen zur Stadtentwicklung persönlichen Lebensraum der Bürger berühren [1]. Daher kann eine erfolgreiche Stadtentwicklung und -erneuerung nur mit der Beteiligung der Bewohner und Eigentümer gelingen [2]. Es mag mitunter mühevoll für die Verwaltung sein, sich zu dieser Erkenntnis durchzuringen, und man wird auch die Informations- und Meinungsbildungsprobleme der Bürgerbeteiligung nicht gering schätzen dürfen [3] - aber 'Leben' in der Stadt läßt sich weder dekretieren, noch können zwischenmenschliche Beziehungen in den einzelnen Stadtvierteln von einer zentralen Verwaltung organisiert werden [4].

3. Zur Koordination im föderativen Gefüge

Es ist offenbar, daß zahlreiche Probleme in den Kernstädten von diesen allein nicht gelöst werden können. Teils ist die Zustimmung oder Beteiligung von über- und gleichgeordneten öffentlichen Gebietskörperschaften notwendig, teils müssen Bund und Länder Prioritäten vorgeben und gesetzliche Regelungen schaffen bzw. ändern [5], um den Kernstädten die Durchführung

---

1) Vgl. dazu Rellstab, U.: a.a.O., S. 34.

2) Vgl. Göb, R.,: Die schrumpfende Stadt,a.a.O., S. 165.

3) Vgl. dazu Hesse, J.J.: a.a.O., insbesondere S. 56 ff. und auch Blum, H., K. Heil und L. Hoffmann: Stadtentwicklung-Anspruch und Wirklichkeit, Bd. 127 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976.

4) Vgl. Rellstab, U.: a.a.O., S. 35 und auch Downs, A.: a.a.O., S. 181.

5) Neben finanzpolitischen Maßnahmen, deren Rechtsgrundlagen im wesentlichen von Bund und Ländern geschaffen werden, schafft der Bund (zum Teil unter Mitwirkung der Länder) den rechtlichen Rahmen, der zum einen das Wohn- und Standortverhalten der Privaten direkt beeinflußt und zum anderen für die untergeordneten Gebietskörperschaften erst die Möglichkeiten für die Einflußnahme auf das Verhalten der Privaten eröffnet. Dies gilt auch für die Ebene der Länder, die daneben, anders als der Bund, der keine unmittelbaren Durchsetzungsmöglichkeiten zur Erhaltung und Verbesserung städtischer Funktionen und zur Beeinflussung kleinräumiger Verlagerungsprozesse besitzt, unmittelbare Steuerungsmöglich-

von Planungen zu erleichtern und die Effizienz einzelner Maßnahmen zu stärken.
Besonders wichtig scheint zu sein, daß die Bekämpfung von unerwünschten Entwicklungen in den Kernstädten von allen Ebenen der Gebietskörperschaften als 'Gemeinschaftsaufgabe' angesehen wird [1]. Dabei ist nochmals zu betonen, daß es nicht darum geht, die Bevölkerungskonzentration oder die Ballung von Unternehmen in den Ballungsgebieten zu erhalten oder gar zu fördern, - im Gegenteil: Es mag durchaus Entscheidungssituationen geben, in denen es sinnvoll ist, eine 'Deglomerationspolitik' zu betreiben [2]. Wichtig ist vielmehr, den negativen sozioökonomischen Entwicklungen in verschiedenen Kernstadtvierteln entgegenzuwirken [3].

Maßnahmen zur Stadtentwicklung, zur Stadterneuerung, zur Wahrung der Stadtgestalt und zur Erhaltung der Lebensfähigkeit der städtischen Innenbereiche haben nach der Regierungserklärung von 1976 bei der Bundesregierung einen hohen Stellenwert; viele Maßnahmen belegen dies [4]. Mancherorts ist man freilich der Auf-

---

Fortsetzung der Fußnote 5) von S. 278.
keiten durch landesplanerische Vorgaben und aufsichtsbehördliche Maßnahmen haben. Vgl. näheres bei Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 41 ff. und auch Mehwald, L.: a.a.O., S. 46 f.

1) Zur Bedeutung dieser Forderung vergleiche auch Bateman, W., und H.M. Hochman: a.a.O.

2) Vgl. dazu Fritsch, M.: a.a.O.

3) Insofern sind hier Überlegungen zu einer 'Agglomerationsbesteuerung' mit dem Ziel regionale Ungleichgewichte zu verringern, nur bedingt relevant. Vgl. dazu auch die Ausführungen zum Punkt I B. in diesem Kapitel.

4) Vgl. Haack, D.: Wohnungsbau als Element der Stadtentwicklung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 61 vom 7.6.1978, S. 577 ff., ders.: Stadtumbau ..., a.a.O., ders.: Entwicklungstendenzen bei der Förderung und Finanzierung des Wohnungsbaus, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 115 vom 11.10.1978, S. 1076 ff. und ders. Baupolitik und Wirtschaftspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 156 vom 29.12.1978, S. 1437 ff.

fassung, es müßte noch mehr getan werden: Beispielsweise eine Erhöhung der Priorität des öffentlichen Personennahverkehrs und Maßnahmen zur räumlichen (Wieder-)Annäherung der bislang zunehmenden räumlichen Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsplätzen in den Ballungsgebieten [1]. Das könnte, so wird ausgeführt, durch geeignete steuer- und finanzausgleichsrechtliche Regelungen erreicht werden.
Bislang verläuft die sozioökonomische Entwicklung in den Ballungskernen in deutlichem Gegensatz zu den erklärten Zielen der Landes- und Regionalplanung [2]. Die interkommunale Kooperation, der für die Bewältigung der Krisenerscheinungen große Bedeutung zukommt, ist unzureichend und die bisher praktizierten Kooperationsformen in den Ballungsgebieten haben kaum zu greifbaren Erfolgen geführt [3].
Es besteht auch kaum Grund zu der Annahme, daß in Zukunft allein durch die Raum- und Landesplanung mehr interkommunale Kooperation zustande kommt und auf diesem Wege unerwünschte Strukturen in den Ballungsräumen verbessert werden [4]. Da den Kernstädten kaum Möglichkeiten gegeben sind, Umlandgemeinden an bestimmten Lasten zu beteiligen bzw. ihnen Anreize zu geben, in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Ballungskern kleinräumige Entwicklungskonzepte zu erarbeiten, scheint nur mit Beteiligung des jeweiligen Bundes-

---

1) Vgl. dazu Linder, W., U. Maurer und H. Resch: a.a.O. Tank, H.: a.a.O., S. 65 f. oder Fiebig, K.-H., und W. Eichstädt: Modernisierung und Gewerbestandssicherung, Erhaltung der Mischung oder Entflechtung von Wohn- und Gewerbenutzungen in innenstadtnahen Althausgebieten, in: Stadtbauwelt, Heft 57 (1978), S. 50 ff.

2) Vgl. Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., S. 151 und Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 155.

3) Vgl. Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 155.

4) Vgl. dazu Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, a.a.O., S. 163 und auch die differenzierende Erörterung des Problems von Schulz zur Wiesch, J.: Regionalplanung ohne Wirkung? Überlegungen zur Situation der übergemeindlichen Planung, in: AfK, Jg. 17 (1978), S. 21 ff.

landes durch den Erlaß geeigneter Regelungen eine Kooperation herbeigeführt werden zu können [1)2)].
Von den Kernstädten wird verschiedentlich die Forderung erhoben, Neubauflächen sollten im Umland nur zurückhaltend ausgewiesen werden bzw. das sogenannte Überschußbaurecht, das auch in Gemeinden besteht, die nicht als Siedlungsschwerpunkte ausgewiesen sind, restriktiver gehandhabt werden [3)]. Dazu dürfte auch eine Korrektur überhöhter Bevölkerungsrichtzahlen in den Landesraumordnungsprogrammen erheblich beitragen können [4)]. Derartige Forderungen finden freilich keinen ungeteilten Beifall. Das Land Baden-Württemberg beispielsweise hat den Gemeinden übertragen, den Umfang der für die Eigenentwicklung notwendigen Bauflächen selbstverantwortlich zu errechnen und zu bemessen [5)]. Dies mag von den Kernstädten bedauert werden;

---

1) Diese Auffassung wird eindrucksvoll bestätigt durch die harten Auseinandersetzungen zwischen der Stadt Stuttgart und den Gemeinden im Stuttgarter Umland um einen Verkehrslastenausgleich. Erst nach Intervention der Landesregierung Baden-Württembergs mit besonderem Engagement des damaligen Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion Späth kam eine Einigung zustande. Vgl. dazu Das Umland muß sich finanziell beteiligen, in: Stuttgarter Nachrichten Nr. 8 vom 11.1.1977 und Das Umland will freiwillig bezahlen, in: Stuttgarter Nachrichten, Nr. 235 vom 11.10.1977.

2) Weitergehende Schwierigkeiten ergeben sich dort, wo die Umlandzone einer Kernstadt in einem anderen Bundesland liegt, wie dies insbesondere in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen der Fall ist. Siehe zur Situation Hamburgs Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 155 ff.

3) Vgl. im einzelnen Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 166 ff. Heuer und Schäfer verstehen darunter über den Bedarf hinausgehende Baurechtsausweisungen in Kommunen, die nach ihrer Auffassung eine gezielte bauleitplanerische Steuerung (in den Umlandgemeinden) unmöglich machen.

4) Fast alle Landesraumordnungsprogramme sind von falschen Erwartungen über die künftige Bevölkerungsentwicklung ausgegangen und haben überhöhte Bevölkerungsrichtwerte für die von den Gemeinden anzustrebende Siedlungsentwicklung vorgegeben. Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O.,S.168.

5) Vgl. Erlaß des Innenministeriusm über die Ermittlung des Bauflächenbedarfs bei der Bauleitplanung vom 17.4.1978, Nr. VII 8013/256 zitiert in: Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 171. Siehe auch Schulz zur Wiesch, J.: a.a.O., S. 32.

aber es ist auch zu bedenken, daß ohne derartige Kompetenzen der Selbstverwaltungskörperschaften der Grundsatz der freien Wahl des Wohnorts nicht mehr ohne Einschränkungen aufrecht erhalten werden kann.

Territoriale Neugliederungen der Verwaltung, insbesondere Eingemeindungen von Gemeinden im Umland, und die Bildung von Regionalstädten oder Regionalkreisen, die hier und da von den Kernstädten angestrebt werden, um die Umlandgemeinden stärker an den Lasten in den Ballungskernen zu beteiligen, haben kaum Realisierungschancen [1].
Möglicherweise empfiehlt es sich für die Kernstädte, die Öffentlichkeit innerhalb und außerhalb der Kernstadt gezielt anzusprechen, um einerseits ein günstiges Klima für die Stadterneuerung zu schaffen und andererseits die Attraktivität der Kernstädte in den Augen der erwünschten potentiellen Zuwanderer und Investoren zu erhöhen [2].

4. Zur Verbesserung der Effizienz in der Mittelverwendung der Kernstädte

Viele Maßnahmen können nur in Abstimmung mit anderen Gebietskörperschaften die angestrebten Verbesserungen

---

1) Derartige Überlegungen werden beispielsweise in dem Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart als 'Theoretische Lösungsmöglichkeiten' bezeichnet und nicht weiter verfolgt. Wörtlich wird dazu ausgeführt:"Einschneidende Globallösungen der angedeuteten Art sind (wenn überhaupt) erst sehr langfristig zu verwirklichen. Sie würden mit den Entscheidungen und Ergebnissen der erst kürzlich abgeschlossenen Verwaltungsreform Baden-Württemberg nicht übereinstimmen ...". Ebenda, S. 70.
Die Stellungsnahme des Stuttgarter Oberbürgermeisters Rommel zum Gutachten der Stadt-Umland-Kommission Stuttgart läßt erkennen, daß diese 'theoretischen Lösungsmöglichkeiten' von der Stadt Stuttgart favorisiert wurden, daß aber die Haltung der Umlandgemeinden in dieser Richtung keine Kompromißbereitschaft erkennen ließ. Vgl. ebenda, S. 2 f.

2) Vgl. dazu Zimmermann, K.: Zur Imageplanung von Städten. Untersuchungen zu einem Teilgebiet kommunaler Entwicklungsplanung, Köln 1975.

der sozioökonomischen Situation in Teilen der Kernstädte herbeiführen. Daneben sind aber in den Kernstädten selbst Möglichkeiten gegeben, knappe Mittel effizienter einzusetzen. Der Anwendung von Kostenrechnungsmethoden zur Planung und zur Kontrolle der Verwendung von öffentlichen Mitteln kommt dabei zunehmende Bedeutung zu [1].
Dort wo die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen abnimmt, müssen möglichst kostengünstige Anpassungsmaßnahmen erfolgen. Dies sollte schon grundsätzlich bei der Planung von einwohnerbezogenen Infrastruktureinrichtungen beachtet werden. Generell gilt es, Spielräume offen zu halten, um auf andauernde sozioökonomische Entwicklungen und Veränderungen in der Aufgabenstellung flexibel reagieren zu können. Es scheint, als ob der Zeitplanung im Rahmen einer optimalen Auslastung neuer und bestehender Infrastruktureinrichtungen noch zu wenig Beachtung geschenkt wird [2].
Trotz mancher Hindernisse dürfte es möglich sein, auch ohne bürokratische Maßnahmen, auf die Entscheidungen der Privaten zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen in der Zeit Einfluß auszuüben, um die Auslastung verkehrsinfrastruktureller, sport- und freizeitbezogener Einrichtungen zu verbessern [3]. Der Variation von Gebührensätzen kommt dabei eine besondere Bedeutung zu [4].
Um auf eine Rückführung des Verkehrsaufkommens hinzuwirken, sind Bauflächen verstärkt dort auszuweisen, wo öffentliche Verkehrsmittel, die eine bequeme Ver-

---

1) Vgl. dazu die Ausführungen im ersten Abschnitt des vierten Kapitels dieser Arbeit.

2) Vgl. dazu Kreuz, D.W., und R. Schultz-Wild: a.a.O., S. 91 und Tank, H.: a.a.O., S. 61 und 68 f.

3) Mit den verschiedenen Möglichkeiten und mit Schwierigkeiten der Änderung der Benutzung öffentlicher Einrichtungen in der Zeit und mit der Änderung der zeitlichen Abfolge von Tätigkeiten in unterschiedlichen Bereichen setzen sich Kreuz und Schultz-Wild auseinander. Vgl. Kreuz, D.W., und R. Schultz-Wild: a.a.O., insbesondere S. 90-134.

4) Vgl. dazu Hansmeyer, K.-H., und D. Fürst: Die Gebühren, Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart u.a. 1968, insbesondere S. 105 ff.

bindung zum Stadtkern schaffen, leicht zu Fuß erreicht werden können [1]. Öffentliche Einrichtungen sollten leicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen sein und die kommunalen Instanzen, die bei der Entscheidung über Ansiedlung und Expansion von Betrieben mitwirken, sollten dieses Kriterium ebenfalls berücksichtigen [2].
Verschiedentlich kann der Markt seine Lenkungsfunktion nicht erfüllen, weil es nicht gelungen ist, externe Effekte zu internalisieren. Insbesondere die vielfältigen und in den Ballungsgebieten bedeutsamen Formen der Umweltbelastung sind meist nur unzureichend in die Preise einbezogen. Dies führt zu Verzerrungen in den ökonomischen und gesellschaftlichen Beziehungen der Agglomerationsräume. "Ohne durchgreifende Maßnahmen, gerade im Hinblick auf den Schutz vor Lärm und Luftverunreinigung, kann man ... die Kette verhängnisvoller Folgen und Wirkungen in den Städten nicht durchbrechen" [3]. Regelmäßig ist der Staat aufgerufen, in der einen oder anderen Weise für die Minderung der Umweltbelastung zu sorgen [4]. Bund und Länder, denen die Gesetzgebungskompetenz zukommt, müssen dort, wo dies noch nicht oder nur unzureichend geschehen ist, die entsprechenden Vorkehrungen treffen. Auf nicht wenigen Gebieten müssen aber auch die politischen Akteure in den Kernstädten diese Erfordernisse stärker bei ihren Entscheidungen beachten [5].

---

1) Vgl. dazu Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: a.a.O., S. 152.

2) Vgl. dazu Tank, H.: a.a.O., S. 64.

3) Ebenda, S. 60.

4) Zur Internalisierung umweltbedeutsamer externer Effekte vergleiche Fischer, H.P.: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik, Frankfurt am Main, Bern, Las Vegas 1978, S. 273 ff.

5) So führen beispielsweise Einheits- oder Mehrzonentarife mitunter zur nicht gewollten Subventionierung der Wirtschaftssubjekte im Umland. Zum Problem der Tarifgestaltung siehe Weyl, H.: Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Tarifgestaltung im öffentlichen Nahverkehr, in: Stadtbauwelt, Heft 31 (1971), S. 227 ff.

Es muß weiterhin ständig geprüft werden, ob und inwieweit auch unorthodox anmutende Vorschläge zum wirtschaftlichen Gebrauch kommunaler Leistungen, wie etwa der zur Finanzierung bestimmter kommunaler Leistungen auf Stadtteilebene nach Maßgabe einer 'gruppenmäßigen Äquivalenz' [1], realisierbar und für die Praxis von Nutzen sein können.

5. Zur gewerblichen Nutzung des kernstädtischen Bodens

Um den Verdrängungswettbewerb zwischen der Wohnnutzung und der gewerblichen Nutzung in der Innenstadt und den Innenstadtrandgebieten zu verhindern, wo er unerwünscht ist, und dort einzuschränken, wo dies erwünscht ist, kommen in erster Linie gesetzliche Maßnahmen in Betracht. Hierzu stehen den Kommunen städtebauliche Vorschriften zur Verfügung [2]. Störende Gewerbebetriebe konnten in den letzten Jahren zunehmend verlagert werden. Zum Teil haben geänderte Rechtsvorschriften und zum Teil finanzielle Unterstützung dazu beigetragen, die Eigentümer zu diesen Entscheidungen zu veranlassen [3]. Zur verkehrlichen Entlastung der Innenstadt und zur Erhaltung noch intakter Wohngebiete ist auch daran zu denken, die Ausbreitung von Unternehmen, die überwiegend keinen unmittelbaren Kundenverkehr aufweisen, in der Innenstadt und den Innenstadtrandgebieten zu verhindern [4].
Offensichtlich sind Politiker und Stadtplaner gelegentlich nicht willens oder nicht in der Lage, den Expansionsbestrebungen von Unternehmen im Stadtkern ent-

---

1) Vgl. dazu Kentmann, K.: Stadtteiläquivalenz - ein Vorschlag für die Kommunalpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1978/V, S. 263 ff.

2) Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 53 ff.

3) Vgl. dazu Gehrmann, W.: Verlagerung von Gewerbebetrieben, in: Stadtbauwelt, Heft 49 (1976), S. 390 ff.

4) Vgl. Mehwald, L.: a.a.O., S. 44.

gegenzutreten [1]. Bedenkt man, welchen hohen Beitrag ertragsstarke Unternehmen zur Finanzierung einwohnerbezogener Leistungen beisteuern [2], so scheint dies freilich auch nicht immer opportun zu sein. Allerdings muß der Gefahr begegnet werden, daß eine zu starke Orientierung an den Interessen der Unternehmen in der Kernstadt, die Stadt-Umland-Wanderung von Kernstadtbewohnern fördert. Dies würde auf eine Erhöhung sozialorientierter Leistungen in den Kernstädten hinauslaufen, was wiederum (und zwar aus Gründen der Finanzierung dieser Leistungen) dazu zwingen könnte, unternehmerischen Interessen Priorität einzuräumen [3].

Vielleicht kann man dieser Gefahr dadurch begegnen, daß man versucht, die Beeinträchtigung der Wohnungsnutzung durch bestehende Betriebe zu vermindern oder die verschiedenen Nutzungsarten von Geschoßflächen in den Kernstädten stärker zu integrieren. Während man vor wenigen Jahren noch meist für eine Auslagerung kleinerer und mittlerer Betriebe des Handwerks und des produzierenden Gewerbes an den Stadtrand plädierte, scheint sich nun mehr und mehr die Auffassung durchzusetzen, daß schematische Nutzungstrennungen und Entflechtungskonzepte für Wohn- und Gewerbeviertel den Kernstädten kaum dienlich sind. Denn die Verlagerung der Betriebe ist sehr kostspielig und führt überdies bei kleineren Betrieben nicht selten zur Betriebsaufgabe. Sie ist auch fiskalisch teuer, weil sie einerseits mit Einnahmeausfällen verbunden

---

1) Vgl. dazu etwa Schaller, T.: Wie ein Versicherungskonzern Stadtplanung macht, in: Bauwelt, Heft 5/1977, S. 157 f. und Hausmann, B.: a.a.O., S. 14.

2) Vgl. dazu die Ausführungen zur Verteilung der Ausgaben und Einnahmen auf die privaten Wirtschaftssubjekte in der Kernstadt im fünften Kapitel.

3) Diese Politik wird spätestens dann scheitern, wenn die Unternehmen den Bürgern in die Umlandgemeinden folgen. Die Erfahrungen, die in den Vereinigten Staaten von Amerika gemacht wurden, zeigen, daß dies mitunter relativ schnell geschehen kann. Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 27 in dieser Arbeit.

ist und andererseits häufig ohne finanzielle Zuschüsse der betreffenden Kommune, in der der Standort eines Betriebs verlagert werden soll, nicht zustande kommt [1]. Die Verlagerung verändert überdies die Standortgunst, wobei "historische" und gewachsene Standortvorteile zum Teil unwiederbringlich verloren gehen; auch die Verluste bei der lokalen Versorgung sind meist nur unvollständig wiederherzustellen [2]. Dies senkt die Attraktivität der betroffenen Wohngebiete.
Das neu erkannte Ziel heißt daher nicht selten 'Gewerbebestandssicherung' und die Aufgabe lautet, Umweltschutzkonflikte zu lösen und so die Minderung der Wohnqualität durch Gewerbebetriebe zu beheben [3].

III. Möglichkeiten und Grenzen finanzpolitischer Maßnahmen

Wie immer man zu einer Förderung der Kernstädte steht und wie immer man Ziele und Zweck einer Förderung sieht, Maßnahmen zur Förderung der Kernstädte können auf ihre Effizienz geprüft werden, auch wenn die Ziele der Förderung schlecht oder gar nicht begründet sind. Im übrigen können unerwünschte Entwicklungen in den Ballungskernen so virulent werden, daß sich kaum jemand mit guten Gründen einer Forderung nach Förderung der Kernstädte verschliessen mag können.

A. Abgrenzung

Um unerwünschten Entwicklungen in den Ballungskernen zu begegnen, steht eine Reihe von Maßnahmen zur Verfügung. Diese Maßnahmen zur Gegensteuerung können nach

---

1) Möglicherweise führt auch erst die Forderung der Kernstadt an ein Unternehmen seinen Standort aus dem Stadtkern an den Stadtrand zu verlagern dazu, daß das Unternehmen in eine Gemeinde in der Umlandzone 'abwandert'.

2) Vgl. Fiebig, K.-H., und W. Eichstätt: a.a.O., S. 50.

3) Vgl. Gewerbebestandssicherung ..., a.a.O.
Zu möglichen Maßnahmen und Strategien siehe Fiebig, K.-H., und W. Eichstätt: a.a.O.

den Entscheidungsträgern, nach der Zielgruppe, nach dem zugrundeliegenden Anspruch [1], nach ihren konkreten Zielen [2] oder nach ihrer Eigenart unterschieden werden. In dieser Arbeit folgen wir der letztgenannten Unterscheidungsmöglichkeit. In diesem Sinne können finanzpolitische Maßnahmen, Änderungen der rechtlichen Vorschriften, Maßnahmen auf organisatorisch-administrativer Ebene in den Kernstädten und Maßnahmen in bezug auf die interkommunale Kooperation abgegrenzt werden.

Bei den finanzpolitischen Maßnahmen, mit denen wir uns im folgenden ausschließlich befassen, soll unterschieden werden nach Möglichkeiten zur Stärkung der Finanzausstattung der Kernstädte und nach Maßnahmen, die geeignet scheinen, die Ansiedlungs- bzw. Wohnsitzentscheidungen von Unternehmen bzw. von Haushalten zu beeinflussen. Maßnahmen, die zur Neuverteilung öffentlicher Aufgaben auf Gebietskörperschaften führen, werden im folgenden ebenso ausgeklammert, wie solche, die auf eine Erhöhung der Produktivität in der Darbietung kernstädtischer Leistungen gerichtet sind. Einzelne Aspekte derartiger Maßnahmen sind weiter oben verschiedentlich angeklungen.

Das Spektrum finanzpolitischer Maßnahmen zur Verbesserung der sozioökonomischen Struktur in den Kernstädten ist auch in der Bundesrepublik mittlerweile relativ breit geworden. Über Wirksamkeit und Erfolgsaussichten kann jedoch in vielen Fällen wenig ausgesagt werden, sei es, weil Erfahrungen noch nicht ausgewertet werden konnten, sei es, weil eine Maßnahme

---

1) So könnten Maßnahmen auf "adjustment" oder aber auf "renewal" der Verhältnisse in bestimmten Stadtvierteln zielen. Im ersten Fall wird die Entwicklung hingenommen und nur versucht, Minimalstandards an öffentlichen Leistungen aufrechtzuerhalten, im zweiten Fall versucht man, Impulse zu geben, um eine Revitalisierung bestimmter Stadtviertel einzuleiten.

2) Hierbei kann gedacht werden an Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnangebots, des Wohnumfeldes und zur Beeinflussung der Gewerbestruktur.

(noch) nicht realisiert worden ist. Gleiche oder vergleichbare Maßnahmen hat man hier und da in den Vereinigten Staaten von Amerika verwirklicht. Anstatt daher zu versuchen, allein auf hypothetischer Ebene Wirkungen und die Effizienz bestimmter Maßnahmen unter den Bedingungen in den Kernstädten in der Bundesrepublik zu analysieren, scheint es mitunter sinnvoller, auf die in den Vereinigten Staaten gewonnenen Erfahrungen zurückzugreifen. Freilich müssen dabei Unterschiede in den Rahmenbedingungen und in den Strukturen bedacht werden.

Grundlage der folgenden Ausführungen sind die nachstehend aufgeführten Ergebnisse unserer bisherigen Erörterungen:
Erstens, das Ausmaß von finanziellen Hilfsmaßnahmen zugunsten der Kernstädte kann auch näherungsweise kaum quantifiziert werden. Aus verschiedenen Gründen kann man jedoch zu der Auffassung gelangen, daß es erforderlich ist, die Kernstädte finanziell zu fördern, damit unerwünschten Entwicklungen begegnet werden kann. Zweitens, finanzpolitische Maßnahmen allein reichen nicht aus, um diesen Entwicklungen zu begegnen. Drittens, Maßnahmen zur Gegensteuerung müßten als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen angesehen werden - nicht nur weil bei einigen Maßnahmen die Kompetenzen bei den Oberverbänden liegen. Sondern auch, weil vermieden werden sollte, daß den Kernstädten die uneingeschränkte Kompetenz über Maßnahmen zugestanden wird - aber auch, weil vermieden werden sollte, daß der Eindruck entsteht, die staatlichen Oberverbände negierten Probleme von Kernstädten. Viertens, die (freiwillige) Kooperation zwischen den selbständigen Kommunen in den Ballungsgebieten ließe sich vermutlich eher erreichen, wenn das jeweilige Bundesland geeignete Direktiven geben würde.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf einige grundsätzliche Aspekte der Anwendung finanzpolitischer Instrumente; weitergehende Erörterungen würden den

Rahmen dieser Arbeit sprengen. Maßnahmen zur Stärkung der Finanzkraft der Kernstädte können gegliedert werden in:

- Ausgabenprogramme von Bund und Ländern,
- Änderungen von finanzausgleichsrechtlichen Regelungen zugunsten der Kernstädte und
- Änderungen von steuerlichen Regelungen zugunsten der Kernstädte.

B. Ausgabenprogramme von Bund und Ländern

1. Vorschläge

Bund und Länder stellen den Kommunen Zuweisungen für verschiedene Zwecke zur Verfügung; sie sind an der nach dem Grundgesetz geforderten Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und an stabilitäts- und wachstumspolitischen sowie distributionspolitischen Zielsetzungen orientiert.
Zur Verbesserung der Finanzausstattung der Kernstädte könnten diese Mittel stärker auf die Kernstädte konzentriert werden, oder es könnten ihnen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Mittel müßten hauptsächlich zur Verbesserung des Wohnungsangebots und des Wohnumfeldes verwendet werden, denn dies scheint zur Beseitigung von Ursachen der Abwanderung vordringlich zu sein [1]. Daneben könnte daran gedacht werden, den Kernstädten Mittel für ihre Grundstückspolitik zur Verfügung zu stellen [2] oder die Bezuschussung des Ausbaus öffentlicher Personennah-

---

1) Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Möglichkeiten der Beeinflussung kleinräumiger Wanderungsprozesse in großstädtischen Verdichtungsgebieten, in: Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg., 1976, S. 157 ff. Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, a.a.O., S. 163 ff., Stadtflucht aus Frankfurt ?, a.a.O. und Schaffer, F., u.a.: a.a.O., S. 137 f. und 143.

2) Dies wird vor allem mit den geringen Chancen für eine Verbesserung des Planungsinstrumentariums durch eine Modifizierung des Bodenrechts begründet. Siehe dazu Göb, R., u.a.: Unsere Großstädte ..., a.a.O.

verkehrssysteme durch die Oberverbände zu erhöhen [1].

2. Würdigung

Eine Sanierung und Modernisierung alter Bausubstanzen ist unabdingbar, wenn die Konkurrenzfähigkeit kernstädtischer Wohnviertel gegenüber Wohnvierteln im Umland erhalten bzw. wiederhergestellt werden soll.
Nach wie vor richtet sich die Wohnungsnachfrage in den Kernstädten hauptsächlich auf Mietwohnungen; da ein umfassender Neubau von Mietwohnungen aus Kostengründen kaum in Betracht kommt, muß in erster Linie bestandsorientierte Wohnungspolitik betrieben werden [2].

In der Bundesrepublik Deutschland wird der Wohnungsmarkt durch die öffentliche Hand in verschiedener Weise beeinflußt. Das Wohnungsangebot und die Wohnungsnachfrage werden durch Steuererleichterungen, die Gewährung von Darlehen, Zuschüssen und Bürgschaften und durch die Zahlung von Miet- und Lastenbeihilfen subventioniert [3].
Der Förderung von Modernisierungsmaßnahmen von der Angebotsseite her dienen Vorschriften des Zweiten Wohnungsbaugesetzes, des Städtebauförderungsgesetzes und insbesondere des Wohnungsmodernisierungsgesetzes [4].

---

1) Vgl. Linder, W., U. Maurer und H. Resch: a.a.O.

2) Vgl. Eichstätt, W.: Revitalisierung - gegen "Randwanderung" ?, in: Die demokratische Gemeinde, 29. Jg. (1977), S. 620 ff., hier S. 621 und Zeitler, K.: a.a.O., S. 1041.

3) Vgl. dazu im einzelnen Sechster Subventionsbericht des Bundesregierung vom 15.11.1977, Bundestagsdrucksache 8/1195, S. 29 ff. sowie S. 154 ff. in der Anlage 1 und S. 246 ff. in der Anlage 3; ferner Dittes, E.: Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder für den Wohnungsbau, Sonderausgabe der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 31. Jg. Heft 2/Juli 1978.

4) Vgl. Zweites Wohnungsbaugesetz vom 27.6.1956, BGBl. I, S. 523, i.d.F. vom 1.9.1965, BGBl. I, S. 1617, Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden vom 27.7.1971, BGBl. I, S. 1125 und Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen vom 23.8.1976, BGBl. I, S. 2429.

Daneben gab und gibt es in den meisten Bundesländern zusätzliche Förderungsprogramme zur Wohnungsmodernisierung und bundesweit zeitweilig Programme zur Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Rahmen von Maßnahmen zur Stützung der Konjuktur und zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums [1].
Die Finanzierung dieser Förderungsmaßnahmen obliegt im wesentlichen Bund und Ländern; lediglich an der Finanzierung der Modernisierungsmaßnahmen nach § 43 des Städtebauförderungsgesetzes sind die Gemeinden in der Regel mit einem Drittel beteiligt [2].

Trotz beträchtlicher Aufwendungen sind die Probleme der objektbezogenen Modernisierungsförderung im Mietwohnungsbau nicht gelöst. So scheinen teilweise die finanziellen Anreize nicht hoch genug zu sein, um die Bedenken auszuräumen, die bei den privaten Hauseigentümern gegenüber der Inanspruchnahme der Förderung bestehen, weil diese regelmäßig mit Auflagen in bezug auf die Wohnungsnutzung versehen ist [3]. Teilweise führt die Modernisierung für die Altmieter auch zu untragbaren Mietmehrbelastungen und vertreibt sie aus ihren angestammten Wohngebieten [4].

---

1) Vgl. dazu im einzelnen Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 98 ff. und die dort angegebene Literatur; insbesondere zu den Einzelheiten des Konjunkturprogramms von 1975 siehe Oschmann, M.: Die Wohngebäude-Modernisierung im "Windhundverfahren". Um die Realisierung des Sonderprogramms zur Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden, in: Der langfristige Kredit, Jg. 26 (1975), S. 610 ff.

2) Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 96 ff.

3) Dies kann verschiedene Ursachen haben. Möglicherweise werden die Eigentümer durch Mietpreis- oder Belegungsbindungen oder von unangenehmen Verhandlungen mit den Mietern zurückgeschreckt; daneben werden aber auch möglicherweise die zur Modernisierung erforderlichen Eigenmittel fehlen. Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 116 ff. und Eichstätt, W.: a.a.O., S. 621.

4) Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 122.

Um dies zu vermeiden und um die Modernisierung gleichwohl zu intensivieren, könnte die Objektförderung verstärkt werden. Freilich wird auf Mieterhöhungen nicht verzichtet werden können. Denn zum einen muß der erhebliche Subventionsaufwand in Grenzen gehalten werden; zum anderen sollte die nach der Modernisierung gestiegene Wohnqualität auch im Mietpreis zum Ausdruck kommen [1].
Zu Problemen dürfte dieser Weg jedoch dort führen, wo viele ältere und billige Wohnungen in mäßiger bis schlechter Wohnlage bestehen, die von sozial schwachen Schichten bewohnt werden. Eine Modernisierung dieser Wohnungen wird teuer sein, so daß selbst bei erheblicher öffentlicher Förderung die bisherigen Mieter die anstehenden Mietsteigerungen nicht tragen können und zum Auszug gezwungen wären. Zahlungskräftige Mieter würden dagegen wegen mangelhafter Qualität des Wohnumfeldes kaum attrahiert werden [2].
Dies mag auch erklären, warum mit dem Hinweis, die niedrigen Mieten aufrecht erhalten zu müssen, Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen häufig dort, wo sie am dringlichsten sind, unterbleiben und warum die Städte sich bei der Ausweisung von Modernisierungsschwerpunkten auf intakte Wohngebiete konzentrieren [3]. Nicht selten fließen daher die Mittel zur Modernisierungsförderung in die Wohnviertel, wo dank finanzkräftiger Bewohner ohnehin Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt worden wären. Insgesamt dürfte deshalb "ein sehr großer Teil der direkten und indirekten öffentlichen Förderungsmittel ... durch Mitnahmeeffekte sozusagen verpufft sein" [4].
Daher wäre zu prüfen, ob nicht eine Verlagerung des

---

1) Vgl. Adrian, H.: a.a.O., S. 145.

2) Vgl. Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 124 und auch Nourse, H.O.: The Economics of Urban Renewal, in: LE, vol. 42 (1966), S. 65 ff., hier S. 66.

3) Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 124.

4) Haack, D.: Baupolitik ..., a.a.O., S. 1442.

Förderungsschwerpunkts auf die Miet- und Lastenbeihilfen [1] zu besseren Ergebnissen führt. Denn während sich durch die Objektförderung weder das Einkommen der ärmeren Mieter erhöht noch die Mietpreise sinken, wird durch die direkten Transfers die Stellung ärmerer Mieter am Markt gestärkt, so daß sie in die Lage versetzt werden, bessere Wohnungen nachzufragen; damit werden aber auch Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen für die privaten Investoren interessanter [2].
Die subjektive Förderung ist vermutlich auch eher geeignet zu verhindern, daß (wie derzeit in us-amerikanischen Kernstädten zu beobachten ist) die Revitalisierung einzelner Stadtquartiere zur Verdrängung armer Bevölkerungsschichten durch Personen und Familien mit mittleren und höheren Einkommen führt [3]. Vermutlich dürfte es mit Hilfe der Subjektförderung eher gelingen, bestehende soziale Durchmischungen eines Wohnviertels zu erhalten oder Sozialmieter über das Stadtgebiet zu verteilen und damit eine Gettobildung zu vermeiden [4]. Es bestünden ferner gute Chancen, auf diese Weise die erheblichen Fehl- und Unterbelegungen im sozialen Wohnungsbau abzubauen [5] und andere negative Begleiterscheinungen des sozialen Wohnungsbaus, wie die Anwendung mitunter willkürlicher Zuteilungskriterien oder die Einengung des freien Wohnungsmarktes

---

1) Diese Subjektsubventionen sollen zur Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens beitragen. Sie werden als Zuschüsse zu den Aufwendungen für den Wohnraum gewährt. Vgl. § 1 Wohngeldgesetz i.d.F. vom 29.8.1977, BGBl. I, S. 1685.

2) Vgl. Henckel, D.: a.a.O., S. 146 f. und 171 f. und auch Nourse, H.O.: a.a.O., S. 66 ff.

3) Vgl. dazu Downs, A.: a.a.O., S. 167 f.

4) Vgl. Henckel, D.: a.a.O., S. 168 ff. und Adrian, H.: a.a.O., S. 145.

5) Vgl. dazu Kornemann, R.: Fehlsubventionierungen im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, Bonn 1973, insbesondere S. 121 ff. und Schneider, H.K., und C. Schuppener: Soziale Absicherung der Wohnungswirtschaft durch Individualsubventionen, Göttingen 1971.

zu vermeiden [1]. Freilich erfordert diese Subjektförderung, daß die Antragsteller ihre persönlichen Verhältnisse offenlegen; das erscheint jedoch zumutbar, weil das gleiche von den Einkommensteuerpflichtigen verlangt wird.

Berechnungen haben ergeben, daß die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die subjektive Förderung langfristig geringer ist als bei dem derzeit praktizierten gemischten Förderungssystem [2]. Miet- und Lastenbeihilfen werden je zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen, den Gemeinden obliegt hauptsächlich die Bearbeitung der Anträge. Die entstehenden Verwaltungskosten werden weder den Ländern noch den Gemeinden vom Bund erstattet [3].
Wenn man die Förderung von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen in den älteren Kernstadtvierteln anstrebt, bedarf das derzeitige Förderungssystem vermutlich auch deshalb einiger Korrekturen, weil es sehr stark auf die Förderung von Eigentumsmaßnahmen ausgerichtet ist. Deshalb konnte der soziale Wohnungsbau bislang kaum auch der raumordnungspolitischen und städtebaulichen Steuerung dienstbar gemacht werden [4].
Weiter führt schon die Aufrechterhaltung des sozialen Wohnungsbaus zur Verengung des kommunalen Handlungsspielraums. Denn aufgrund des bisherigen Förderungs-

---

1) Vgl. dazu Henckel, D.: a.a.O., S. 168 ff.

2) Vgl. dazu Schneider, H.K., und C. Schuppener: a.a.O. insbesondere S. 56 ff. und Schuppener, C.: Wohnungswirtschaftliche Subventionspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Diss. Münster 1972, S. 146 ff.

3) Vgl. § 34 Wohngeldgesetz, a.a.O. und Schwerz, G.: Das neue Wohngeldrecht, Kommentar, Köln u.a., 1972 f., S. 5. Die bei einer Verlagerung auf die Individualförderung auf kommunaler Ebene steigenden Verwaltungskosten müßten (zumindest zum Teil) durch die Oberverbände aufgefangen werden.

4) Vgl. Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 127.
Damit soll nicht behauptet werden, daß der soziale Wohnungsbau allein Mietwohnungsbau ist oder sein müßte. Vgl. dazu Haack, D.: Baupolitik ..., a.a.O., S. 1442 und Coridaß, M.E.: Förderungspolitik zur Bildung breitgestreuten Wohnvermögens - Instrumente, Ergebnisse, Neue Wege, Diss. Mainz 1978, S. 131 ff.

systems, bei dem die Zuschüsse im Rahmen der Objektförderung häufig über die Zeit abnehmen, sind bei den geförderten Objekten Mietsteigerungen zu erwarten, so daß häufig eine 'Nachsubventionierung' des sozialen Wohnungsbaus nötig sein wird, die die kommunalen Haushalte zunehmend belastet [1].

Die gelegentlich vorgeschlagene Beteiligung der Oberverbände an kommunalen Grundstückskäufen, die aufgrund der lokalen Entwicklungsplanung notwendig sind, würde auf eine Erhöhung der Zweckzuweisungen hinauslaufen. Diese Vorschläge werden daher später im Zusammenhang mit den Änderungen von finanzausgleichsrechtlichen Regelungen erörtert.

Was schließlich die verstärkte Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs durch den Bund und die Länder betrifft, ist schon darauf hingewiesen worden, daß derartige Maßnahmen die Standortqualität der Umlandgemeinden verbessern und möglicherweise Wohnsitz- und Arbeitsstättenverlagerung überhaupt erst ermöglichen. Andererseits kann auf eine Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs zur Verbesserung der Wohnumweltqualität in den Innenstädten und auch zur Gewährleistung eines leistungsfähigen und kostengünstigen Verkehrssystems in Ballungsgebieten kaum verzichtet werden. Hier muß ein Mittelweg gefunden werden, um beiden Aspekten Rechnung zu tragen. Vielleicht gelingt dies über eine indirekte Erschwerung des umweltbelastenden Individualverkehrs. So könnte versucht werden, die Parkgebühren in Innenstadtbereichen merklich anzuheben,

---

1) Auch bisher haben schon zahlreiche Städte Mietsubventionen (Zinszuschüsse) als 'Spitzenfinanzierung' zur Dämpfung von Mieterhöhungen im sozialen Wohnungsbau gewährt. Vgl. dazu das Ergebnis einer Umfrage des Deutschen Städtetages, zitiert bei Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 127, Fn. 98. Zur Kostenentwicklung im sozialen Wohnungsbau siehe ebenda, S. 127 ff. und Stadler, O.: Die wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte des Wohnungs- und Städtebaus, in: Der Gemeindehaushalt, Jg. 78 (1977), S. 49 ff., hier S. 55 f.

was freilich mit Parkvorrechten für Anwohner einhergehen müßte [1], oder die Kilometergeldpauschale für die Fahrt zum Arbeitsplatz zu modifizieren [2].

C. Änderungen von finanzausgleichsrechtlichen Regelungen zugunsten der Kernstädte

1. Vorschläge

Anknüpfungspunkt finanzausgleichsrechtlicher Regelungen zur Verbesserung der finanziellen Situation der Kernstädte ist in erster Linie der bestehende, länderweise geregelte kommunale Finanzausgleich.
Aufgrund der Vielzahl der Größen, die in finanzausgleichsrechtliche Regelungen einbezogen werden können, bestehen viele Variationsmöglichkeiten zur Berücksichtigung lokaler Belastungen [3]. Eine Änderung von Finanzausgleichsregelungen mit dem Ziel einer relativen Besserstellung der Kernstädte kann etwa erfolgen

- durch die Berücksichtigung zusätzlicher oder erhöhter Leistungsansätze für die Ballungszentren [4]

---

1) In dem Ende März 1979 von der Bundesregierung beschlossenen Änderungsentwurf zum Straßenverkehrsgesetz sind derartige Maßnahmen vorgesehen. Vgl. dazu Innenstadtbewohner sollen auch in der Innenstadt parken, in: FAZ, Nr. 75 vom 29.3.1979, S. 8.

2) Vgl. dazu Heinze, G.W., und D. Kanzlerski: Ungerecht und Unwirksam. Die Kilometerpauschale in raumordnerischer Sicht, in: Struktur, 10. Jg. (1976), S. 147 ff. Ein Beitrag hierzu ist auch der Vorschlag des rheinland-pfälzischen Finanzministers Gaddum, der für die Einführung einer entfernungsbestimmten Kilometergeldpauschale plädiert, die unabhängig von dem benutzten Verkehrsmittel zur Überwindung der Strecke vom Wohnort zum Arbeitsplatz gewährt werden soll. Vgl. dazu Eine Entfernungspauschale für alle, in: FAZ, Nr. 108 vom 10.5.1979, S. 11.

3) Vgl. dazu Haverkampf, H.-E.: Räumliche Streuung unterschiedlicher kommunaler Einnahmesysteme. Eine Modellsimulation des kommunalen Finanzausgleichs am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Stuttgart u.a. 1971.

4) Siehe Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1978, in: Der Städtetag, Jg 31 (1978), S. 1 ff., hier S. 10.

oder die Einführung von Ergänzungsansätzen zur Berücksichtigung spezifischer Aufgaben, wie die Sanierung von Stadtvierteln, im Rahmen der allgemeinen Zuweisungen [1];

- durch die Gewährung von Zuweisungen im Rahmen eines Ausgleichsstocks oder in Form zweckgebundener Zuweisungen [2];
- durch den Verzicht, Bevölkerungszuwächse in den Umlandgemeinden in Finanzausgleichsregelungen zu berücksichtigen [3].

Es besteht ferner die Möglichkeit Fonds einzurichten, die von allen Gemeinden und gegebenenfalls vom betreffenden Bundesland, unter Umständen auch vom Bund finanziert werden und der finanziellen Förderung oder der (Mit)Finanzierung bestimmter Maßnahmen der Kernstädte dienen [4]. Die fiskalische Situation einer Kernstadt würde verbessert, wenn ihr Finanzierungsbeitrag zu einem derartigen Fonds geringer ausfällt, als die Teilhabe an den Fondsmitteln (Kosten der Mittelbeantragung und Fondsverwaltung müßten freilich berücksichtigt werden).

Weiter wäre es möglich, einen direkten interkommunalen Finanzausgleich auf kleinräumiger Ebene einzurichten, etwa

---

1) Siehe Münstermann, E.: a.a.O., S. 3 f.

2) Zur möglichen formalen Gestaltung derartiger Regelungen vergleiche das Landesgesetz über den Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz vom 28.10.1977, insbesondere §§ 14 und 17, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, Nr. 31/1977 vom 9.11.1977.

3) Bislang wird der Bevölkerungszuwachs von Gemeinden in den Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich nicht selten mit Hilfe von Ergänzungsansätzen berücksichtigt. Siehe etwa § 9, Abs. 2, Nr. 3 des FAG Hessen. Vgl. zu dieser Forderung Münstermann, E.: a.a.O., S. 4 und Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: a.a.O., S. 114.

4) Vgl. dazu auch Schmid, A.: a.a.O., S. 640, der dies für die Finanzierung der Renovierung erhaltenswürdiger und erneuerungsbedürftiger Altstadtgebiete vorschlägt.

- durch die Entwicklung eines interkommunalen Lastenausgleichs, insbesondere für den gemeindeübergreifenden öffentlichen Personennahverkehr,
- durch die Einrichtung eines Steuerpools zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden, um den eigentlichen Anlaß für die Abwerbungskonkurrenz zwischen den Kommunen eines Ballungsgebietes zu beseitigen [1],
- durch die Institutionalisierung eines stadtregionalen Finanzausgleichs.

Ähnliche Wirkungen hätte

- eine verstärkte Gebührenfinanzierung von Infrastrukturleistungen, die in erheblichem Maße von den Wirtschaftssubjekten im Umland mitbenutzt werden [2].

2. Würdigung

Von den skizzierten Maßnahmen gehen unterschiedliche Wirkungen aus; auch müssen die Realisierungschancen unterschiedlich eingeschätzt werden.

Ein freiwilliger Steuerpool oder stadtregionaler Finanzausgleich wird höchstwahrscheinlich am generellen Desinteresse der Randgemeinden oder daran scheitern, daß die externen Ersparnisse der Umlandgemeinden nicht in befriedigender Weise quantifiziert und zugerechnet werden können [3]. Eher mag ein interkommunaler Lastenausgleich in einzelnen Leistungsbereichen, wie etwa im Verkehrswesen, zustande kommen. Dabei wird eine Einigung mit den Umlandgemeinden um so eher erreicht werden können, je stärker eine Eingemeindung oder eine Neugliederung der kommunalen Verwaltungs-

---

1) Vgl. Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 186.

2) Vgl. dazu Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 68 f.

3) Die Schwierigkeiten, die hierbei auftreten können, sind im fünften Kapitel deutlich geworden. Vgl. zu diesem Argument Münstermann, E.: a.a.O., S. 5. Dabei wird unterstellt, daß externe Ersparnisse für die Umlandgemeinden vorliegen. Dies muß freilich nicht der Fall sein; siehe dazu die Ausführungen im Abschnitt I. B. in diesem Kapitel.

grenzen als Alternative droht [1].
Die verstärkte Gebührenfinanzierung von Infrastrukturleistungen der Kernstädte, die durch Umlandbewohner und Unternehmen in den Randgemeinden mitbenutzt werden, wird dann zusätzliche Einnahmen erschließen, wenn die Nachfrageelastizität bei diesen Leistungen gering ist. Sie ist vor allem in den Fällen zu rechtfertigen, in denen die Randgemeinden eigene Aufwendungen für vergleichbare kommunale oder überörtliche Einrichtungen sparen [2]. Dabei müssen jedoch Ausgleichszahlungen zur Abdeckung zentralörtlicher Aufgaben im bestehenden kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden.
Da gespaltene Gebührentarife kaum praktikabel sein dürften, würden die kernstädtischen Wirtschaftssubjekte ebenfalls verstärkt belastet. Dies kann verteilungspolitischen Zielsetzungen entgegenlaufen [3].
Generell sollte im Interesse der Kernstadt und auch der Randgemeinden vermieden werden, daß es zu harten Auseinandersetzungen kommt; das ist freilich gerade bei den soeben diskutierten Möglichkeiten zur Stärkung der Finanzausstattung der Kernstädte nicht unwahrscheinlich. Das mag für eine Regelung unter direkter Beteiligung der Länderinstanzen, etwa mittels des Finanzausgleichs, sprechen.

Die Wirkungen finanzausgleichsrechtlicher Regelungen auf Landesebene werden maßgeblich bestimmt von Höhe, Art und Finanzierung der Zuweisungen. Veränderungen dieser Faktoren mit dem Ziel einer Verbesserung der Finanzausstattung der Kernstädten bergen zahlreiche Probleme in sich. Um das angestrebte Ziel zu erreichen, müßten die Wirkungen von Änderungen im Berechnungs-

---

1) Vgl. dazu die Diskussion um die Beteiligung der Randgemeinden im Ballungsraum Stuttgart an den Defiziten der Stuttgarter Verkehrsbetriebe. Siehe: Das Umland muß sich finanziell beteiligen, a.a.O. und Das Umland will freiwillig bezahlen, a.a.O.

2) Vgl. dazu auch Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 69.

3) Vgl. dazu auch die Ausführungen oben auf S. 56.

modus auf den Finanzstatus von Kernstädten anhand von Modellrechnungen geprüft werden. Der spezielle Finanzbedarf einzelner Städte könnte anhand bestimmter Indikatoren ermittelt werden, die auf charakteristischen Ursachen ihres zusätzlichen Finanzbedarfs gründen müßten. Zu denken wäre etwa an Zentralitätskriterien, Maßnahmen zur Stadterneuerung oder Sozialhilfeempfängerquoten. Weniger geeignet wäre das Ausgabenniveau der Vergangenheit, denn dies ist vermutlich mehr von den verfügbaren Einnahmen und weniger vom Bedarf bestimmt worden [1]; auch würde insoweit nicht an konkrete aktuelle Belastungen angeknüpft. Immer müßte darauf geachtet werden, daß den kernstädtischen Entscheidungsträgern genügend Anreize verbleiben, fiskalische Lücken aus eigener Kraft abzubauen [2].
Zu bedenken ist freilich, daß der besondere Finanzbedarf, etwa zur Stadterneuerung, nicht objektiviert und kaum verbindlich quantifiziert werden kann [3]. Auch können wegen der Dominanz der Hauptansatzstaffelung in den Finanzausgleichsgesetzen der meisten Länder [4] durch Neben- oder Ergänzungsansätze nur relativ geringe Umverteilungseffekte erreicht werden [5]. Ferner besteht die Gefahr, daß Mittel zu weit streuen und

---

1) Vgl. Voigtländer, H.: Zur Problematik der Gestaltung eines selbstverwaltungsgerechten und aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs, in: IzR, Heft 2/3. 1978, S. 185 ff., hier S. 188 und auch die Ausführungen auf S. 90 und 126 f. in dieser Arbeit.

2) Vgl. dazu etwa die Ausführungen von Musgrave, R.A., und P.B. Musgrave: a.a.O., S. 632 und 656 f.

3) Vgl. dazu auch Voigtländer, H.: a.a.O., S. 188 f.

4) Abgesehen von den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein dominiert bei der Berechnung der allgemeinen Finanzzuweisungen der Bundesländer an die Kommunen die Hauptansatzstaffelung, bei denen ein mit der Gemeindegröße zunehmender Finanzbedarf pro Einwohner unterstellt wird. Vgl. dazu auch Rehm, F.-K.: a.a.O., S. 506.

5) Je komplexer eine derartige Regelung wäre, desto weniger wären die Umverteilungswirkungen kalkulierbar. Siehe dazu auch die Ausführungen zu den Problemen der Ermittlung einer Verteilungsformel für das Revenue Sharing auf S. 50 ff. in dieser Arbeit und Münstermann, E.: a.a.O., S. 4.

deshalb ineffektiv versickern [1]. Schließlich vermindern Ergänzungsansätze generell die Transparenz eines Finanzausgleichssystems.

Die Finanzierung der Mittel darf nicht hauptsächlich zu Lasten der Kommunen gehen, die mittels der Zuweisungen gefördert werden sollen. Dies ist gewährleistet, wenn die Zuweisungen aus den allgemeinen Einnahmen des Oberverbandes finanziert werden. Wird demgegenüber ein Fondseingerichtet, so müßte eine allfällige Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung etwa an der 'freien Spitze' der kommunalen Haushalte, jedoch beispielsweise nicht an den (etwa in Bezug zur Einwohnerzahl zu setzenden) Steuereinnahmen orientiert sein, weil diese in den Kernstädten nach wie vor durchweg höher liegen als in den anderen Gemeinden.
Die Entscheidung über Art und Umfang der zu berücksichtigenden Indikatoren würde aber noch keine Entscheidung hinsichtlich einer (vollständigen oder partiellen) Zweckbindung der Zuweisungen bedeuten [2]. Auch die Frage der Gestaltung der formalen Anforderungen zur Erlangung von Zuweisungen würde davon nur am Rande berührt. Dabei handelt es sich um Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollprozeduren, die regelmäßig mit zweckgebundenen Zuweisungen verbunden sind, und das spricht gegen derartige Zuweisungen. Weiter werden Zweckzuweisungen abgelehnt, weil sie die Präferenzstruktur in den Gemeinden verzerren können; denn nun werden Maßnahmen vorgezogen, für die Zuschüsse zu erhalten sind. Dies gilt vor allem bei Mitleistungs-

---

1) Vgl. dazu auch Münstermann, E.: a.a.O., S. 4. Dies dürfte letztlich der Hauptgrund dafür gewesen sein, daß das (General) Revenue Sharing-Programm kaum geeignet war, die finanzielle Not von Kernstädten in den Vereinigten Staaten von Amerika zu lindern. Siehe dazu die Ausführungen auf S. 54 in dieser Arbeit.

2) Zur Bedeutung der staatlichen Zweckzuweisungen siehe die umfassende Darstellung von Petri, W.: Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem, Berlin 1977 und beispielsweise auch Düker, R.: a.a.O., S. 19 ff.

zuweisungen [1].

Die Gewährung von Zuweisungen für unterschiedliche Zwecke nach bestimmten Rahmenrichtlinien unter relativ starkem Einfluß der Landesverwaltung und die damit verbundene Unüberschaubarkeit der 'Zuweisungstöpfe' kann ferner dazu führen, daß die Mittel mehr nach dem Informationsstand und den Beziehungen der Kommunalbeamten und weniger nach kommunal- und landespolitischen Zielsetzung verteilt werden [2]. Die Informationsbeschaffung und -verarbeitung kostet die Gemeinden Zeit und führt, wie auch die Verwaltung und Koordination einzelner Zuweisungsprogramme auf Landesebene, zu Verwaltungs(mehr)aufwand. Ähnliche Bedenken bestehen auch daher gegenüber Vorschlägen, die die Bildung von Fonds zur Förderung der Kernstädte zum Gegenstand haben.

Der Gewährung pauschaler Zuweisungen oder der Erhöhung allgemeiner Zuweisungen steht freilich entgegen, daß in den Kommunen bestimmte Leistungsstandards gewährleistet oder räumliche Zielvorstellungen realisiert werden müssen.
Möglicherweise bietet es sich daher an, den größten Teil von Mitteln zu einer Verbesserung der Lage in Kernstädten in Form von Zweckzuweisungen zur Verfügung zu stellen. Diese sollten jedoch nicht nach dem Ermessen der Landesverwaltung oder aufgrund von bedarfsorientierten Schlüsseln, sondern über Sonderansätze im jeweiligen Landeshaushaltsplan bereitgestellt werden [3].

---

1) Dagegen kann freilich vorgebracht werden, daß das Nutzen-Kosten-Verhältnis von Projekten durch Zweckzuweisungen verändert wird, und daß sich Gemeinden durchaus rational verhalten, wenn sie wegen Zweckzuweisungen bestimmte Maßnahmen vorziehen. Im übrigen werden Gemeinden nicht gezwungen, Zuweisungen für geförderte Projekte zu beantragen.

2) Vgl. dazu Klein, R.R., und E: Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, in: Der Städtetag, Jg. 32 (1979) S. 56 ff., hier S. 77 und auch Paukstat, R.: a.a.O., S. 110 f.

3) Vgl. dazu Voigtländer, H.: a.a.O., S. 191.

Die offenkundige Diskriminierung wachsender Umlandgemeinden durch den Verzicht, Bevölkerungszuwächse im Rahmen kommunaler Finanzausgleichszahlungen zu berücksichtigen, scheint kein geeignetes Mittel zur Lösung kernstädtischer Probleme zu sein. Denn einmal würde dann nicht mehr dem Umstand Rechnung getragen, daß eine Bevölkerungszunahme für eine Kommune neue und erweiterte Aufgaben mit sich bringen kann, zum anderen dürfte diese offensichtliche Diskriminierung kaum dazu beitragen, in den Randgemeinden Verständnis für die Probleme der Kernstädte zu wecken. Schließlich verzögert schon das bei der Schlüsselzahlberechnung praktizierte Verfahren die Anpassung der Einnahmen einer wachsenden Kommune aus ihrer Beteiligung an der Einkommensteuer.

D. Änderungen steuerlicher Regelungen zugunsten der Kernstädte

1. Vorschläge

Steuerliche Änderungen führen verschiedentlich zu Einnahmenausfällen auf kommunaler Ebene, die nicht immer durch finanzpolitische Maßnahmen, welche eine weitere Einschränkung der Einnahmenautonomie der Kommunen vermeiden, kompensiert werden. Als 'Dauerthema' wird auf Bundes- und Länderebene eine Verminderung der Zahl der Steuern, etwa durch die Abschaffung der Grunderwerbsteuer oder durch Einschränkung der Zahl von (auch kommunalen) Bagatellsteuern, diskutiert [1] und teils, wie im Falle der Lohnsummensteuer, auch vollzogen. Dies verunsichert die Kommunen und vermindert mitunter ihren finanzpolitischen Handlungsspielraum [2]. Die Kommunen, die nach wie vor einen Großteil ihrer Einnahmen aus der Gewerbesteuer beziehen, sehen sich außerstande, Maßnahmen hinzunehmen,

---

1) Vgl. dazu die Ausführungen von Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, a.a.O., S. 73 ff.

2) Vgl. Warnung vor Verunsicherung der Kommunen, in: FAZ, Nr. 10 vom 12.1.1979, S. 4.

die auf einen weiteren Abbau dieser Steuer hinzielen [1)] - es sei denn, sie erhielten einen quantitativ und qualitativ, d.h. bezüglich der Erhaltung der Einnahmen-autonomie, befriedigenden Ausgleich [2)].

Sollte es darum gehen, den Kernstädten durch eine Modifizierung steuerlicher Regelungen zusätzliche Mittel zu erschließen, so bietet sich nach Auffassung vieler Autoren in erster Linie eine Beteiligung bzw. höhere Beteiligung an der Mehrwert- bzw. an der Einkommensteuer an [3)].
Hierzu bestehen mehrere Möglichkeiten:
- Anhebung der für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wichtigen Sockelbeträge [4)],
- Erhöhung des Anteils der Gemeinden am Aufkommen der Einkommensteuer [5)],
- Einführung eines kommunalen Hebesatzrechts auf den Einkommensteueranteil [6)],
- Beteiligung am Aufkommen der Mehrwertsteuer [7)] oder

---

1) Vgl. Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, a.a.O., S. 73, Gefahren für kommunale Finanzautonomie, in: FAZ, Nr. 31 vom 6.2.1979 und Interesse der Städte an der Wirtschaft erhalten, in: FAZ, Nr. 109 vom 11.5.1979, S. 12.

2) Dies läßt sich aus den in Fußnote 1) dieser Seite angeführten Quellen entnehmen. siehe ferner Warnung vor Verunsicherung der Kommunen, a.a.O.

3) Vgl. dazu die Ausführungen von Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, a.a.O., S. 73 ff. und die dort abgedruckte Übersicht 19.

4) Vgl. zu dieser Forderung des Deutschen Städtetages Schäfer, H.-J.: Zwei Zahlen von großer Bedeutung, in: Der Städtetag, 31. Jg. (1978), S. 263.
Mit Wirkung vom 1.1.1979 wurden die Sockelbeträge von 16.000/32.000 auf 25.000/50.000 DM erhöht. Vgl. dazu Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, a.a.O., S. 74.

5) Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 184 f.

6) Vgl. dazu ebenda, S. 185 und auch das Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971, S. 734 f. Dort wird dieser Vorschlag jedoch aus einer Reihe von Gründen abgelehnt.

7) Vgl. dazu die Synopse verschiedener Vorschläge bei Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, a.a.O., S. 74 ff.

- Einführung einer kommunalen Steuer auf die Einzelhandelsumsätze [1].

2. Würdigung

Seit der Gemeindefinanzreform von 1969/70 erhalten die Gemeinden im Tausch gegen eine Umlage aus dem Aufkommen der Gewerbesteuer nach Gewerbeertrag und Gewerbekapital einen Anteil von etwa 14 v.H. des Aufkommens der Einkommensteuer. Dieser Anteil wird nach Maßgabe von Schlüsselzahlen, die sich als Quotient aus dem Sockelaufkommen an Einkommensteuer einer Gemeinde und dem Sockelaufkommen an Einkommensteuer des betreffenden Bundeslandes errechnen, auf die Gemeinden verteilt [2]. Diese Regelung wurde eingeführt, um eine Überdotierung einzelner, besonders begünstigter Wohngemeinden bei der Zuweisung des Einkommensteueranteils aufgrund der (in diesen Gemeinden wohnenden) Bezieher höherer Einkommen zu verhindern [3]. Als Sockelbeträge waren mehrere Jahre lang bis zum Ende des Jahres 1978 16.000 bzw. 32.000 DM festgesetzt.

Während zu Anfang der siebziger Jahre die Sockelbetragsregelung die Kernstädte noch partiell begünstigte, weil einerseits viele Einkommensbezieher in den Kernstädten schon damals diese Sockelbeträge erreichten und weil andererseits die Erwerbsquote in den Kernstädten relativ hoch ist, ergab sich im Lauf der Zeit aus dieser Regelung ein Nachteil für die Kernstädte. Denn im Zuge wirtschaftlichen Wachstums und wegen der inflationären Entwicklung wurden in den Umlandgemeinden und auch in ländlichen Gemeinden die Sockelbeträge

---

1) Vgl. Neumark, F.: Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, in: Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1979, S. 11 ff., hier S. 39 ff.

2) Vgl. dazu im einzelnen Anhang 4 und S. 202 f. in dieser Arbeit.

3) Vgl. Heckt, W.: a.a.O., S. 138.

mehr und mehr erreicht. Es kam hinzu, daß es gerade in den Jahren nach 1969 zu der Stadt-Umland-Wanderung kam. Infolgedessen verminderten sich durchgängig die Schlüsselzahlen der Kernstädte und damit deren Anteil am Einkommensteueraufkommen des jeweiligen Bundeslandes [1].

Da das durchschnittliche steuerpflichtige Einkommen der Einwohner einer Gemeinde im allgemeinen um so höher liegt, je größer die Einwohnerzahl der Gemeinde und je höher die Erwerbsquote in der Gemeinde ist [2], sieht man verschiedentlich in der Erhöhung der Sockelbeträge ein Mittel zur Verbesserung der Finanzausstattung der Kernstädte.
Nach Ansicht des Deutschen Städtetages ist zur Abdeckung finanzieller Belastungen aus zentralörtlichen Aufgaben ein Sockelbetrag von 75.000 bzw. 150.000 DM angemessen [3]. Die mit Beginn des Jahres 1979 wirksam gewordene Erhöhung der Sockelbeträge auf 25.000 bzw. 50.000 DM bevorzuge, so der Deutsche Städtetag, demgegenüber die kleineren Gemeinden und den ländlichen Raum und werde den Problemen in den größeren Städten mit Zentralitätsfunktionen nicht gerecht [4].
Wie dem auch sei, uns scheinen grundsätzliche Zweifel angebracht, daß eine starke Erhöhung der Sockelbeträge den Finanzstatus der Kernstädte wesentlich verbessern würde. Denn mittlerweile sind viele Bezieher überdurchschnittlicher und hoher Einkommen schon aus den Kernstädten abgewandert, so daß sich eine starke Erhöhung der Sockelbeträge vermutlich eher zugunsten der

---

1) Beispielsweise lag die Schlüsselzahl der Stadt Wiesbaden vor 1975 bei 0,0637964, für die Jahre 1975 bis 1977 belief sie sich dann auf 0,057620561. Vgl. Magistrat des Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 129. Zur Entwicklung der Schlüsselzahlen verschiedener Kernstädte siehe auch Harfst, H., und M. v. Schaeven: a.a.O., S. 84 und Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 56 ff.

2) Vgl. dazu Heckt, W.: a.a.O., S. 139.

3) Vgl. Klein, R.R., und E: Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, a.a.O., S. 74.

4) Vgl. ebenda.

Umlandgemeinden auswirken würde [1]. Gerade weil die Kernstädte im Gegensatz zu den Umlandgemeinden, ihre Leistungen mehr aus arbeitsplatzbezogenen und weniger aus einwohnerbezogenen Leistungen finanzieren [2], kann weder diese Erhöhung der Sockelbeträge noch eine Zunahme einwohnerbezogener Steuereinnahmen zu Lasten unternehmensbezogener Steuereinnahmen unter den derzeitigen Bedingungen vorteilhaft für die Kernstädte sein. Letzteres wurde schon im Zusammenhang mit der Gemeindefinanzreform von 1969/70 deutlich. Modellberechnungen zeigen, daß die damalige Umgestaltung des kommunalen Einnahmensystems zu Lasten der Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern gegangen ist [3]. Insofern kann auch nicht erwartet werden, daß eine allgemeine Erhöhung des kommunalen Anteils an der Einkommensteuer von 14 % (bzw. ab 1980 von 15 %), auf 17 oder 18 % zu einer im Vergleich zu den Randgemeinden besseren Finanzausstattung der Kernstädte führen wird.

Auch kommunale Hebesätze auf die Einkommensteuer, deren Einführung nach der Grundgesetzänderung vom 12.5.1969 grundsätzlich möglich wäre [4], scheinen (ganz abgesehen von den Komplikationen, die das mit sich bringen würde) ebenfalls kein geeignetes Mittel zur Stärkung der Finanzen der Kernstädte zu sein. Hebesatzdifferenzen in der Kernstadt und finanzstarken Randgemeinden würden die einkommensstarken Kernstadtbürger zusätzlich zur Abwanderung anreizen. Denn anders als im

---

1) Vgl. auch Gutachten der Steuerreformkommission 1971, a.a.O., S. 735.

2) Vgl. dazu Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 65. Jg. 1978, S. 438 ff. Ein Vergleich der dort ausgewiesenen gemeindlichen Steuereinnahmen 1977 zeigt, daß sich die Gemeinden um so mehr aus der Gewerbesteuer finanzieren, je größer ihre Einwohnerzahl ist, und daß sich Gemeinden im Umlandgebiet der Großstädte durchweg stärker aus den Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer als aus Gewerbesteuereinnahmen finanzieren.

3) Vgl. dazu Heckt, W.: a.a.O., S. 139 ff.

4) Vgl. Artikel 106, Abs. 5, Satz 3 des Grundgesetzes i.d.F. des 21. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969, BGBl. I, S. 359.

Unternehmenssektor, wo regelmäßig höhere Gewerbesteuerhebesätze in den Ballungskernen durch vielfältige produktivitätssteigernde Leistungen (über)kompensiert werden, ist für die privaten Haushalte die Attraktivität der Kernstädte, gerade was den Wohnbereich betrifft, meist geringer als die der Umlandgemeinden. Hoffnungen auf eine attrahierende Hebesatzpolitik der Kernstädte sind bei einer angespannten finanziellen Situation in den Kernstädten kaum realistisch und außerdem könnte diese Politik durch entsprechende Reaktionen konkurrierender Gemeinden leicht neutralisiert werden [1].

Verschiedentlich wird auch vorgeschlagen, mit Hilfe der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer umfassende raumordnungspolitische Leitbilder zu verfolgen. Dazu müßte die bislang gültige Regelung zur Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer grundlegend geändert werden. Statt mit Hilfe von Schlüsselzahlen wäre diese Beteiligung nach einem Indikatorensystem zu regeln, in das finanzielle Belastungen der Gemeinden (insbesondere durch Bedarfsmerkmale der Bevölkerung) Eingang finden [2]. Dem kann jedoch kaum gefolgt werden, denn dies würde neue komplizierte Verteilungsverfahren erfordern, ohne die Einnahmenautonomie der Gemeinden merklich zu erhöhen; - und andererseits lassen die bestehenden und variierbaren Finanzausgleichsregelungen zu, besondere Belastungen von Kommunen individuell zu berücksichtigen.

Freilich muß überlegt werden, ob die unzweifelhaft durch die Unternehmenskonzentration in einigen Ballungskernen hervorgerufenen Agglomerationskosten nicht prinzipiell für Änderungen in der Steuerpolitik sprechen. Ziel müßte sein, die Abhängigkeit der Kernstädte von den Gewerbesteuereinnahmen zu vermindern, damit

---

1) Vgl. Münstermann, E.: a.a.O., S. 3.

2) Vgl. dazu Münscher, A.: Die Verteilung der Gemeinde-Einkommensteuer nach raumordnungspolitischen Leitlinien, in: IzR, Heft 2/3. 1978, S. 115 ff.

diese stärker als bisher auf die Präferenzen der Bürger eingehen, d.h. die Wohnumfeldqualität verbessern und die oft durch den Verkehr bedingten Umweltbelastungen abbauen können [1]. Indes erfordert das weitergehende Überlegungen, die den hier gesetzten Rahmen sprengen würden. Unter den derzeitigen Bedingungen läßt sich ein weiterer Abbau der Gewerbesteuer nach Gewerbeertrag und Gewerbekapital, wie auch die beschlossene Abschaffung der Lohnsummensteuer, mit dem Ziel einer finanziellen Förderung der Kernstädte kaum vereinbaren [2].

Eine Beteiligung der Gemeinden an der Mehrwertsteuer oder die Erhebung einer kommunalen Steuer auf die Einzelhandelsumsätze könnte deshalb als Möglichkeit zur Stärkung der Finanzkraft der Kernstädte angesehen werden, weil den Kernstädten auch im Rahmen der Versorgung der Bevölkerung mit privaten Gütern häufig Zentralitätsfunktionen zukommen. Einer Beteiligung der Gemeinden am Mehrwertsteueraufkommen, etwa nach Kennzahlen der örtlichen Wirtschaftstätigkeit oder nach 'veredelten' Einwohnerzahlen stehen allerdings Erhebungs- und Kontrollprobleme sowie verwaltungstechnische Bedenken entgegen [3]. Finanzverfassungspolitisch spricht dagegen, daß eine Beteiligung am Mehrwertsteueraufkommen im Austausch mit einem Abbau der Gewerbesteuer zu einer weiteren Einschränkung der kommunalen Steuerautonomie führen würde [4].

---

1) Vgl. aber auch die Ausführungen zum Punkt II. B. 5. in diesem Kapitel.

2) Dies gilt freilich nicht für den Teil der Gewerbesteuer, der schon seit Inkrafttreten des Gemeindefinanzreformgesetzes im Wege einer Umlage von den Gemeinden an die Oberverbände abgeführt wird.

3) Vgl. dazu Rehm, H.: Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer?, in: Wirtschaftsdienst, 1978/XII, S. 624 ff. und Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, a.a.O., S. 74 f.

4) Vgl. Rehm, H.: a.a.O. und Die Städte brauchen die Gewerbesteuer, in: Der Städtetag, Jg. 31 (1978), S. 442 ff. insbesondere S. 447.

Außerdem lassen es der gespaltene Steuersatz, der unterschiedliche Anteil der Vorsteuer bei den Endstufenumsätzen und die erheblichen lokalen Aufkommensdisparitäten (Versandhausproblem) [1] zweifelhaft erscheinen, daß sachgerechte, d.h. zentralitätspolitisch geeignete Indikatoren für die Verteilung des Anteils der Kommunen am Mehrwertsteueraufkommen gefunden werden können.

Der Einführung einer allgemeinen kommunalen Steuer auf den Einzelhandelsumsatz mit der Möglichkeit unterschiedlicher Steuersätze von Kommune zu Kommune, wie sie Neumark vorschlägt, steht darüber hinaus entgegen, daß ein zur Finanzierung lokaler Belastungen differenzierter Steuersatz Änderungen der räumlichen Verteilung der Nachfrage auslösen würde [2]. Wie einschlägige amerikanische Erfahrungen zeigen, führen schon geringe Unterschiede in den Steuersätzen, die in den Umlandgemeinden wegen der geringeren Anspannung der öffentlichen Haushalte regelmäßig unter denen in den Kernstädten liegen, zu spürbaren Umsatzverlagerungen [3]. Außerdem könnte die interkommunale Konkurrenz um Einzelhandelsbetriebe intensiviert werden; denn Gemeinden mit guter Infrastrukturausstattung und hohen Steuereinnahmen (zu diesen gehören vor allem die Umlandgemeinden mit expandierenden mittelgroßen Gewerbebetrieben und kaufkräftiger Bevölkerung) brauchten nur niedrige Steuersätze zu fordern und so Einzelhandelsbetriebe attrahieren [4]. Dieser Effekt würde noch ver-

---

1) Vgl. dazu im einzelnen Rehm, H.: a.a.O., und Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, a.a.O., S. 75 f.

2) Vgl. dazu die Diskussionsbeiträge in: Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, a.a.O., insbesondere die Ausführungen von K. Ganser, S. 47 f. und R.R. Klein, S. 55 und ferner Rehm, H.: a.a.O., S. 628 f.

3) Vgl. etwa Mikesell, J.L.: a.a.O.

4) Vgl. die Ausführungen von K. Ganser, in: Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, a.a.O., S. 48.

stärkt, wenn genügend vergleichsweise billige Gewerbegrundstücke zur Verfügung gestellt werden. Dies könnte wiederum zur extensiven Betriebsansiedlung im Umland führen und würde vermutlich auch die Kooperationsbereitschaft bei der überkommunalen Flächennutzungs- und Bauleitplanung verringern [1].
Das Argument, lokale Preisdifferenzierungen könnten zusätzliche Fahrt- und Transportkosten nicht decken [2], gilt am wenigsten in den Ballungsgebieten, wo die Verkehrsinfrastruktur durchweg gut ist und die privaten Haushalte (wegen der ausgeprägten Trennung von Wohnort, Arbeits- oder Ausbildungsplatz und Freizeitstätten) überdurchschnittlich mobil sind [3].

E. Finanzielle Anreize für die privaten Wirtschaftssubjekte zur Beeinflussung kleinräumiger Verlagerungsprozesse

1. Vorschläge

Auch mit Hilfe von (positiven) Anreizen kann versucht werden, den Kernstädten zu helfen. Durch Flächenangebote, infrastrukturelle Vorleistungen und mit Subventionen an Unternehmen kann die räumliche Verteilung privater Investitionen beeinflußt werden. Für Wohnsitzentscheidungen privater Haushalte sind hauptsäch-

---

1) Vgl. die Ausführungen von K. Ganser, in: Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, a.a.O., S. 49.
Zwischen Kernstadt und Randgemeinden nicht abgestimmte Planungen lassen die jeweils 'nachziehende' Körperschaft leicht unter Zugzwang kommen, was zu Konflikten innerhalb der Kommunen eines Ballungsraumes führt. Aber auch ein gemeinsamer Entwicklungsplan ist noch keine Garantie für eine den Zielvorstellungen zur Raumordnung entsprechende Siedlungsentwicklung. Vgl. dazu Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 172 ff.

2) Vgl. Neumark, F.: a.a.O., S. 42.

3) Vgl. dazu auch Rehm, H.: a.a.O., S. 628 f.

lich Wohnungs- und Arbeitsplatzaspekte bestimmend; sie werden bisher meist nur in indirekter Weise durch Anreize der öffentlichen Hand beeinflußt.
Bei der Stadt-Umland-Wanderung dominiert regelmäßig der Wohnungsaspekt: Wohnungsangebot und Wohnumfeld in den Kernstädten genügen oft nicht den an sie gestellten Ansprüchen. Steuerpolitische Regelungen wie die Begünstigung des Grundbesitzes gegenüber anderen Arten der Vermögensanlage sowie die regional kaum differenzierende Förderung von Eigentum im Wohnungsbau verstärkten latente Abwanderungsbestrebungen, da die Wirtschaftssubjekte diese Begünstigungen nur dort in Anspruch nehmen können, wo entsprechende Realisierungsmöglichkeiten bestehen [1]. Auch der Umstand, daß Kosten für Fahrten zum Arbeitsplatz steuermindernd geltend gemacht werden können, trägt zur Stadt-Umland-Wanderung bei.

Maßnahmen zur Beeinflussung von Wohn- und Standortentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte können darauf gerichtet sein,
- Umzugswillige an die Kernstädte zu binden und
- andere Wirtschaftssubjekte zu attrahieren.

Die Revitalisierung bestimmter Innenstadtbezirke bewegt sich auf dem schmalen Grat zwischen Stärkung der Gewerbestruktur und Erhaltung der Wohnnutzung; es muß versucht werden, das eine zu tun ohne das andere zu lassen. Schwerpunktmaßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes können nur von der öffentlichen Hand geplant und realisiert werden. Um diese zu verwirklichen, bieten sich verschiedene Maßnahmen zur Stärkung der Finanzausstattung der Kernstädte an. Dies ist weiter oben erörtert worden.

---

1) Vgl. Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, a.a.O., S. 182.

Die Träger steuerpolitischer Maßnahmen zur Beeinflussung von Wohn- und Standortentscheidungen privater Wirtschaftssubjekte sind in erster Linie der Bund und die Länder. Die im kommunalen Entscheidungsbereich liegenden Hebesatzvariationen bei der Gewerbesteuer und bei der Grundsteuer können als steuerpolitische Parameter der Gemeinden angesehen werden.
Die Ausdehnung der Abschreibungsmöglichkeiten nach § 7b des Einkommensteuergesetzes und der Grunderwerbsteuerfreiheit auf Altbauten im Jahre 1977 [1] war eine wichtige Maßnahme, die zur Revitalisierung von Innenstadtvierteln beitragen kann [2]. Daneben bestehen weitere Möglichkeiten, mit Hilfe steuerpolitischer Maßnahmen unerwünschten Entwicklungen entgegen zu wirken:

- Grundsteuerbefreiungen für Modernisierungs- und Sanierungsgebiete,
- Steuerabzugsbeträge für ansiedlungswillige Unternehmen [3] und
- Einführung von Freibeträgen zur Förderung erwünschter Standort- und Wohnsitzentscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte [4].

Ausgabenpolitische Anreize zur Wohn- und Standortwahl privater Wirtschaftssubjekte können von den einzelnen Kommunen auf vielfältige Weise ausgehen [5].
Sie könnten beispielsweise

---

1) Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude, vom 11.7.1977, BGBl. I, S. 1213.

2) Vgl. dazu Wohnungsmarkt verbessert - der neue 7b wirkt sich aus, in: FAZ, Nr. 214 vom 29.9.1978.

3) Siehe dazu und zu anderen Maßnahmen der Kommunen zur Förderung der Gewerbeansiedlung Fürst, D., und K. Zimmermann: Standortwahl industrieller Unternehmen, Bonn 1973, S. 111 ff. und 181 ff.

4) Vgl. exemplarisch Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O., und die Ausführungen auf S. 49 f. in dieser Arbeit.

5) In die folgenden Betrachtungen werden Ausgabenprogramme der Oberverbände nicht mehr einbezogen. Siehe dazu die Ausführungen auf S. 290 ff.

- bestimmte Projekte bezuschussen und zusätzliche Förderungsmittel für die Durchführung von Modernisierungsmaßnahmen bereitstellen [1],
- Bürgschaften und Kreditgarantien bei Investitionen im privaten Wohnungsbau übernehmen und
- Freiflächen zum Eigenheimbau zu günstigen Preisen bereitstellen [2].

2. Würdigung

Umfang und Gestaltung steuer- und ausgabenpolitischer Maßnahmen zur Förderung bestimmter Projekte und zum Herbeiführen eines erwünschten Verhaltens von privaten Wirtschaftssubjekten sind nur schwer zieladäquat festzusetzen, da die öffentlichen Instanzen die Gründe für die Entscheidungen von Privaten im einzelnen nur unzureichend kennen. Es bestehen grundsätzliche Probleme der Wirkungskontrolle einzelner Maßnahmen, auch weil bei allen Maßnahmen zur Beeinflussung der Entscheidungen von Privaten mit 'Vorteilswegnahmen' gerechnet werden muß [3]. Des weiteren wird regelmäßig beklagt, daß die Gewährung finanzpolitischer Anreize durch öffentliche Stellen immer wieder unerwünschte Mitnahmeeffekte zur Folge hat. Freilich ist alledem entgegenzuhalten, daß die Gewährung positiver Anreize den privaten Wirtschaftssubjekten die Möglichkeit eröffnet, nach ihren Präferenzen bzw. nach ihren Vorteilen zu entscheiden, was einer Reglementierung durch den Staat allemal vorzuziehen ist.
Allerdings dürften Anreize zum Herbeiführen bestimmter Verhalten in den meisten Fällen zu mehr oder minder starken Konflikten mit anderen Zielen der Staatstätig-

---

1) Vgl. Heuer, H.; Abwanderung ..., a.a.O., S. 390, Gewerbebestandssicherung und Stadterneuerung, a.a.O., S. 4 und Eichstätt, W.: a.a.O., S. 621.

2) Vgl. etwa Bericht an die Bürgerschaft ..., a.a.O., S. 68.

3) In diesem Zusammenhang sind also auch Fragen zur Inzidenz öffentlicher Einnahmen und Ausgaben von Interesse. Vgl. dazu auch S. 141 f. dieser Arbeit.

keit führen: Steuerbefreiungen oder Vorleistungen zur Attrahierung neuer Unternehmen vermindern die öffentlichen Einnahmen ohne daß gewährleistet ist, daß diese in späteren Jahren die erwartete 'Rendite' bringen. Die Einräumung von Freibeträgen oder die Gewährung von Steuerabzügen bei der Einkommensteuer für die Kernstadtbürger, wie sie in den Vereinigten Staaten von Amerika vorgeschlagen worden ist, könnte ein wirksames Mittel zur Attrahierung bzw. Bindung insbesondere der höheren Einkommensschichten an die Kernstädte sein [1]. Allerdings dürften derartige Regelungen einen erheblichen Kontrollaufwand erfordern, zu nicht geringen Steuerausfällen führen und regelmäßig verteilungspolitischen Zielsetzungen widersprechen.

Bürgschaften und Kreditgarantien der öffentlichen Hand für die Finanzierung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen sind nach § 8 des Gesetzes zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen vorgesehen; sie erfordern regelmäßig nur einen bescheidenen finanziellen Aufwand der öffentlichen Hand. Es wäre zu prüfen, inwieweit derartige Instrumente (gerade auch auf kommunaler Ebene) ausgebaut und ihre Anwendung sachgerecht differenziert werden könnte.

Die Bereitstellung preiswerter Grundstücke seitens der Kernstädte für den Eigenheimbau mit dem Ziel insbesondere höheren Einkommensschichten angehörende Bürger an die Stadt zu binden, ist nicht uneingeschränkt zu empfehlen. Abgesehen davon, daß grundsätzliche verteilungspolitische Argumente hiergegen sprechen und daß derartigen Maßnahmen schon wegen des Fehlens geeigneter Flächen in Kernstädten mitunter enge Grenzen gesetzt sind [2], binden sie Mittel und Flächen, die möglicherweise in einer anderen Verwendung

---

1) Vgl. dazu Meyers, E.M., und J.J. Musial: a.a.O.

2) Siehe dazu Hausmann, B.: a.a.O., S. 13, der die Situation in der Stadt Frankfurt umreißt.

weit bessere Beiträge zur Erneuerung von kernstädtischen Vierteln hätten leisten können [1]. Die dadurch erhoffte Stärkung bzw. Stabilisierung der kernstädtischen Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer wird sich wegen der Sockelbetragsregelung und der relativ niedrigen Erwerbsquote bei Familien mit höherem Einkommen in engen Grenzen halten [2]. Aus eben diesen Gründen sind mittlere und auch untere Einkommensgruppen kaum weniger wichtig für eine Stabilisierung der kernstädtischen Einnahmen aus der Beteiligung an der Einkommensteuer [3]. Im übrigen muß man die Vermutung ernst nehmen, daß eine zu starke Propagierung der Förderung des Eigenheimbaus in den Agglomerationskernen die Abwanderung auf mittlere Sicht eher fördert als mindert [4]. Denn dadurch kann das Interesse am Eigenheim in der Kernstadt zunächst stark erhöht werden; und dann, dies ist keinesfalls auszuschließen, wird nach einer Phase erwartungsvollen Abwartens und Hoffens auf einen subventionierten städtischen Bauplatz für viele Interessenten wegen der Knappheit von Bauflächen eine Enttäuschung eintreten und es wird vermutlich ein verstärkter Suchprozeß im Umland in Gang gesetzt [5].

---

1) Vgl. Heuer, H.: Abwanderung ..., a.a.O., S. 390, Sack, M.: Wird nun auch die Stadt zersiedelt ?, in: Die Zeit, Nr. 46 vom 5.11.1976 und Mehwald, L.: a.a.O., S. 43.

2) Vgl. dazu auch die Ausführungen im Anhang 4.

3) Vgl. Mehwald, L.: a.a.O., S. 43.

4) Vgl. Heuer, H.: Abwanderung ..., a.a.O., S. 390.

5) Vgl. ebenda.

Achtes Kapitel: Schluß - Zusammenfassung und Ausblick

Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten von Amerika in den fünfziger und sechziger Jahren sind in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren per Saldo Bürger aus den Kernstädten der Ballungsgebiete in Gemeinden im Umland gezogen. Dies hat dort wie hier zu sozioökonomischen Veränderungen in den Kernstädten geführt.
In den Vereinigten Staaten hat die Stadt-Umland-Wanderung nicht selten den finanziellen Status von Kernstädten verschlechtert und auch zu massiven sozialen Spannungen und allgemeinen Niedergangserscheinungen in Kernstädten geführt. Verschiedentlich wird befürchtet, daß derartige Entwicklungen auch in Kernstädten in der Bundesrepublik um sich greifen.
Ziel dieser Arbeit war es, beispielhaft für den Ballungsraum Frankfurt am Main zu prüfen, wie sich die vielfältigen Beziehungen von privaten Wirtschaftssubjekten im Ballungsgebiet untereinander und von privaten Wirtschaftssubjekten im Ballungsgebiet zu öffentlichen Einrichtungen der Kernstadt auf deren finanziellen Status auswirken. Des weiteren sollte untersucht werden, in welcher Weise die Stadt-Umland-Wanderung den finanziellen Status der Kernstadt Frankfurt beeinflußt. Dazu wurden als Alternative zu statistischen Zeitreihen- und Querschnittsanalysen, die vor allem in den Vereinigten Staaten zu diesem Problem angestrengt wurden, Einnahmen- und Ausgabenposten aus Haushaltsplänen der Stadt Frankfurt untersucht.
Die erste Frage konnte nicht eindeutig beantwortet werden. Die Zurechnung von Ausgaben und Einnahmen der Kernstadt auf private Wirtschaftssubjekte, die die kernstädtischen Leistungen nutzen und finanzieren, ließ zwar den Schluß zu, Umlandbewohner profitierten mehr von kernstädtischen Leistungen als sie zu deren Finanzierung beitragen. Allerdings konnte dabei nicht

die Bedeutung der Erwerbszentralität der Kernstadt für den finanziellen Status der Kommunen im Ballungsgebiet hinreichend gewürdigt werden. Da kommunale Ausgaben auch in hohem Maße aus unternehmensorientierten Einnahmen, insbesondere aus der Gewerbesteuer, finanziert werden, erhalten Kernstädte mit ausgeprägter Erwerbszentralität vergleichsweise hohe Einnahmen, die erst durch die Tätigkeit von Berufseinpendlern ermöglicht werden. Wir schätzen, daß wegen der ausgeprägten Erwerbszentralität Frankfurts nicht auf finanzielle Disparitäten zu Lasten der Kernstadt Frankfurt geschlossen werden kann.
Die dynamische Analyse hatte zum Ergebnis, daß durch Stadt-Umland-Wanderung (und Verlagerung von Arbeitsplätzen - was allerdings wegen mangelhafter Datenlage nur grob angedeutet werden konnte) die Finanzen Frankfurts merklich berührt werden. Durch die Abwanderung von Einwohnern sinken die kernstädtischen Einnahmen, während sich die Ausgabenbelastung zumindest kurzfristig dadurch nur geringfügig mindert.
Diese Ergebnisse müssen allerdings mit kritischer Distanz interpretiert werden. Denn einmal werden die Ausgaben einer Kommune im Grunde immer durch politische Entscheidungen determiniert und sind daher nicht fest vorgegeben, zum anderen lassen sich (auch deshalb) nur schwer eindeutige Beziehungen zwischen Änderungen von sozialen und ökonomischen Strukturen in der Kernstadt und den Kosten von bestimmten kernstädtischen Leistungen herleiten. Beides erschwert die Antwort auf die grundsätzliche Frage, ob über- oder gleichgeordnete öffentliche Gebietskörperschaften den Kernstädten insbesondere finanzielle Hilfestellung geben sollen, damit diese unerwünschten Entwicklungen, die unleugbar vorhanden sind, besser entgegentreten können.
Die Antwort auf diese Frage ist auch deshalb schwer, weil auch die Umlandgemeinden durch die Stadt-Umland-Wanderung finanziell belastet werden und weil bei insgesamt ungebrochener Attraktivität der Ballungsgebiete

ländliche Gebiete teilweise beträchtliche Abwanderungen hinnehmen müssen. Vorbehalte gegen eine finanzielle Förderung von Kernstädten sind schließlich auch deshalb angebracht, weil keineswegs garantiert werden kann, daß davon politisch der rechte Gebrauch gemacht wird.

Aber wie dem auch sei: Sollte man sich entschließen, um negativen Entwicklungen in bestimmten Kernstädten entgegenzuwirken, diese finanziell zu fördern, so mag dies am besten über zweckgebundene Zuweisungen durch Sonderansätze im jeweiligen Landeshaushaltsplan geschehen. Zur Verbesserung des Wohnungsangebots und des Wohnumfeldes und zur Vermeidung unerwünschter Gettobildung in Kernstädten erscheint daneben auch eine Verlagerung von Schwerpunkten in der staatlichen Wohnungspolitik notwendig: Die subjektbezogene Förderung müßte zu Lasten der objektbezogenen Förderung an Bedeutung gewinnen.
Insgesamt hat die Diskussion von Maßnahmen zur Verbesserung der Situation in Kernstädten aber auch gezeigt, welche Zielkonflikte bei allfälligen Maßnahmen auf kernstädtischer Ebene auftreten können, und auch, wie schwierig es sein wird, kernstädtische Aufgaben (und deren Finanzierung) mit anderen auf kommunaler oder staatlicher Ebene für bedeutsam angesehenen finanz- und gesellschaftspolitischen Zielen abzustimmen.

Man kann mit achtbaren Gründen eine finanzielle Förderung von Kernstädten ablehnen. Die sozialen und ökonomischen Entwicklungen in Kernstädten in den Vereinigten Staaten von Amerika sollten jedoch davor warnen, vergleichbare Entwicklungen in Kernstädten in der Bundesrepublik leicht zu nehmen.

Zum Zusammenhang zwischen (Erwerbs)Zentralität und unrentierlicher Verschuldung in verschiedenen (Gruppen von) Städten in der Bundesrepublik Deutschland

Die folgenden Berechnungen stützen sich auf in der Übersicht 1 des Beitrags von H. Elsner: Die Gemeindegrößenklassenstaffel ..., a.a.O., auf S. 221 ff. ausgewiesenen Werte [1].

Mit Hilfe einer Einfachregression soll geprüft werden, ob die von Elsner erkannte überproportionale Zunahme unrentierlicher Schulden bei zunehmender Zentralitätsfunktion von Städten auch dann festgestellt werden kann, wenn statt (mit Einwohnern gewichteten) Durchschnittswerten in vier Zentralitätsstufen die Situation in kreisfreien Städten im einzelnen betrachtet wird.

Bei der (linearen) Einfachregression wird davon ausgegangen, daß die Werte y_i der abhängigen Veränderlichen in einem linearen Zusammenhang mit den Werten x_i der unabhängigen Veränderlichen stehen. Es wird also das Vorliegen einer Beziehung der Art

(1) $y = a + b \cdot x$

vermutet, wobei die Koeffizienten a und b nach der Kleinstquadratemethode wie folgt zu berechnen sind:

(2) $$a = \frac{\sum y_i \sum x_i^2 - \sum x_i \sum x_i y_i}{n \sum x_i^2 - (\sum x_i)^2} \qquad (i = 1,\ldots,n)$$ [2]

---

1) Die Zentralität wird in einer Kennziffer (Wirtschafts- zu Wohnbevölkerung in Prozent) ausgewiesen; siehe dazu auch Fn. 6 auf S. 84 dieser Arbeit; die unrentierlichen Schulden werden in DM pro Einwohner ausgewiesen (vgl. die Erläuterungen zur Tabelle 1 bei Elsner, H.: Die Gemeindegrößenklassenstaffel ..., a.a.O., S. 221 ff.).

2) Dieser Wertebereich für i gilt auch bei den folgenden Formeln (3), (4) und (5). Auf Ausweis wird dort verzichtet.

und

$$(3) \quad b = \frac{n\sum x_i y_i - \sum x_i \sum y_i}{n\sum x_i^2 - (\sum x_i)^2}$$ [1].

Der Korrelationskoeffizient r läßt sich nach der Formel

$$(4) \quad r = \frac{\sum (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x_i - \bar{x})^2 \cdot \sum (y_i - \bar{y})^2}}$$

berechnen [1].

Durch Ausmultiplikation der Summenglieder der Formel (4) kann man die folgende Formel (5) für den Korrelationskoeffizienten herleiten, die den Vorteil hat, daß bis auf den zusätzlich benötigten Summenausdruck $\sum y_i^2$ zur Ermittlung von r alle zur Berechnung von a und b erforderlichen Größen wiederverwendet werden können und somit den Rechenaufwand wesentlich vermindern kann [2].

$$(5) \quad r = \frac{n\sum x_i y_i - \sum x_i \sum y_i}{\sqrt{(n\sum x_i^2 - (\sum x_i)^2) \cdot (n\sum y_i^2 - (\sum y_i)^2)}} .$$

---

1) Vgl. dazu die Ausführungen in den einschlägigen Lehrbüchern zu den statistischen Methoden und deren Anwendung wie etwa Sachs, L.: Angewandte Statistik, 4. Aufl., Berlin,Heidelberg,New York 1974, S. 315 ff., Bonhoeffer, F.O.,und G. Goldrian: a.a.O., S. 41 ff. oder Müller-Merbach, H.: Statistik, in: WiSt, Heft 10/Oktober 1974, S. 478 f.

2) Vgl. dazu Yamane, T.: a.a.O., S. 471 und auch Müller-Merbach, H.: a.a.O., S. 480.

a) Zusammenhang zwischen Zentralitätswert (x) und unrentierlichen Schulden (y) der in der dritten Gruppe zusammengefaßten Städte

Die in der dritten Gruppe zusammengefaßten Städte sind dadurch gekennzeichnet, daß Dienstleistungsbereiche einen Anteil von 50 bis unter 60 % am Bruttourbanprodukt haben. Es werden Daten von 27 kreisfreien Städten ausgewiesen.
Die einzelnen Wertepaare sind aus schreibtechnischen Gründen auf der folgenden Seite 324 ausgewiesen.
Die graphische Darstellung der Wertepaare weist schon auf einen sehr niedrigen Korrelationskoeffizienten hin, der in der Rechnung bestätigt wird.

Darstellung der Wertepaare (siehe dazu S. 324) in der x/y-Ebene

y
1400
1300
1200
1100
1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
90 100 110 120 130 140 150 160
x

Zentralitätswert (x)	unrentierliche Schulden (y)
96	688
90	438
101	1373
119	951
109	753
115	800
100	289
118	510
118	448
136	576
133	1140
139	372
131	482
128	1270
129	1106
139	904
132	478
121	451
120	695
123	517
126	981
132	802
149	625
141	639
152	886
153	767
142	690

Die Regressionsgerade lautet: $y = 549{,}1 + 1{,}42\ x$. Der Korrelationskoeffizient weist einen Wert von 0,084 auf; bei einem Konfidenzniveau von $1 - \alpha = 0{,}99$ ist er nicht signifikant.

b) Zusammenhang zwischen Zentralitätswert (x) und unrentierlichen Schulden (y) bestimmter in der ersten Gruppe zusammengefaßten Städte

Beispielhaft soll zusätzlich geprüft werden, ob die Hypothese zum Zusammenhang von Zentralität und unrentierlichen Schulden für in der ersten Gruppe zusammengefaßte Städte gilt. Die in dieser Gruppe zusammengefaßten Städte sind dadurch gekennzeichnet, daß das warenproduzierende Gewerbe einen Anteil von 60 % und mehr am Bruttourbanprodukt besitzt.
Wir verzichten aus Gründen der Rechnungsvereinfachung nun allerdings darauf, alle Werte in die Betrachtung einzubeziehen und berücksichtigen nur die Wertepaare für die Städte mit dem niedrigsten, einem mittleren und dem höchsten Zentralitätsmaß innerhalb der vier Zentralitätsstufen der in der ersten Gruppe zusammengefaßten Städte. In die Rechnung gehen die Daten von 12 Städten ein.

laufende Nr. der Stadt	Zentralitäts-wert (x)	unrentierliche Schulden (y)
7	84	451
3	92	628
2	99	514
16	101	576
10	108	798
14	118	1104
20	121	968
18	132	1095
17	139	848
22	142	1057
25	171	332
24	202	1173

Die Regressionsgerade lautet: $y = 364{,}4 + 3{,}43\,x$.
Der Korrelationskoeffizient weist einen Wert von 0,41 auf; bei einem Konfidenzniveau von $1 - \alpha = 0{,}99$ ist er nicht signifikant.

Nach beiden hier beispielhaft durchgeführten Rechnungen ist also die der jeweiligen Rechnung zugrunde liegende Hypothese, daß eine lineare Abhängigkeit zwischen x und y besteht, abzulehnen. Dies bedeutet zwar nicht, daß nicht in anderen Gruppen höhere Korrelationskoeffizienten für den Zusammenhang von Zentralität und unrentierlichen Schulden errechnet werden können. Aber feststeht, daß Betrachtungen auf einer niedrigeren Aggregationsebene kaum den Schluß zulassen, die Aufnahme unrentierlicher Schulden korreliere hoch mit dem Zentralitätswert der Städte, wie Elsner behauptet [1].

---

1) Siehe dazu die Ausführungen auf S. 83 ff. in dieser Arbeit.

Die Einwohnerschaft der Stadt Frankfurt am Main
nach Alter und Einkommensklassen

Die für die Zwecke der Analyse angestrebte Strukturierung der Einwohnerschaft der Stadt Frankfurt muß aus verschiedenen Angaben in diversen statistischen Erhebungen abgeleitet werden, da hierzu keine Primärstatistik existiert. Im folgenden werden die Grundlagen für die Schätzung ausgewiesen. Stichtag ist dabei jeweils der Jahreswechsel 1976/77 (1.1.1977).
Basis der Ermittlung der Einwohnerstruktur ist die Umfrage zur Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur [1], in der die Haushaltstypen nach den Merkmalen: Alter des Familienvorstands, Anzahl der Personen im Haushalt, monatliches Haushaltsnettoeinkommen u.a.m. abgegrenzt werden. Als weitere statistische Quellen dienen Statistische Jahrbücher für die Stadt Frankfurt und für die Bundesrepublik Deutschland.

- Die Wohnbevölkerung der Stadt Frankfurt umfasste am 1.1.1977 etwa 631.000 Personen [2].

---

1) Die Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur im Raum Frankfurt am Main, herausgegeben vom Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung und Amt für kommunale Gesamtentwicklung, November 1977. Die Umfrage basiert auf 98.486 verschickten Fragebogen, die zu etwa 30 % zurückgegeben wurden. Die Ergebnisse wurden durch den Vergleich mit der Grundgesamtheit korrigiert und für den Umlandverband Frankfurt sowie für die Stadt Frankfurt und das Umland getrennt hoch gerechnet. Die Korrektur führte zu Änderungen des Anteils der Ein-Personen-Haushalte und der Haushalte mit nicht-deutschem Haushaltsvorstand. Die erste Änderung ergab sich zwingend wegen Verzerrungen in der Stichprobenauswahl, die zu 88 % auf Zufallsstichproben aus den Adressdaten des Stromversorgungsunternehmens beruhten; diese Korrektur ist in den originären Daten schon enthalten. Die zweite Korrektur ist bedingt durch Verzerrungen im Datenrücklauf, sie erfolgt im folgenden verschiedentlich aufgrund eigener Schätzungen.

2) Vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 1977, Frankfurt am Main 1977, S. 7.

- Die Zahl der Haushalte betrug ungefähr 315.000; davon waren

  ca. 40 % Ein-Personen-Haushalte
  ca. 30 % Zwei-Personen-Haushalte
  ca. 16 % Drei-Personen-Haushalte
  ca. 8,5% Vier-Personen-Haushalte und
  ca. 5,5% Haushalte mit fünf und mehr Personen [1].

- Die Zusammensetzung der Bevölkerung in der Stadt Frankfurt nach Altersklassen stellte sich folgendermaßen dar (Zahl der Personen; relativer Anteil) [2].

0 bis unter 6 Jahre	6 bis unter 18 Jahre	18 bis unter 60 Jahre	60 Jahre und älter
31.600	84.408	373.062	142.234
5 %	13,37 %	59,10 %	22,53 %

- Das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen nach Haushaltsgröße wies für den Bereich des Umlandverbandes Frankfurt am Main folgende Werte auf [3].

Haushaltsgröße in Personen	monatliches Haushaltsnettoeinkommen (in DM)
1	1409,--
2	2334,--
3	2552,--
4	2888,--
5	2954,--
6 und mehr	2951,--

- Die Haushaltsgrößen und die monatlichen Haushaltsnettoeinkommen waren für das Gebiet des gesamten Umlandverbandes (UVF) wie folgt korreliert [4].

---

1) Vgl. Die Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ..., a.a.O., Tab. 3.3.1., S. 44, Tab. 3.3.2., S. 46, ferner die Ausführungen auf S. 47 und eigene Korrektur durch zur Grundgesamtheit adäquate Berücksichtigung nicht-deutscher Einwohner, vgl. Tab. 3.3.17., S. 76.

2) Vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 1977, a.a.O., Tab. 11 und 12, S. 9.

3) Vgl. Die Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ..., a.a.O., Tab. 3.3.7., S. 56. Die Werte resultieren aus Angaben der befragten Personen. (Vgl. ebenda, S. 56). Direkte Steuern und staatliche Transfers sind berücksichtigt worden.

4) Vgl. Die Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ..., a.a.O., Tab. 3.3.10., S. 62.

Haushaltsgröße in Personen	Monatliches Haushaltsnettoeinkommen von ... bis unter ... DM						
	0-500	500-800	800-1200	1200-1800	1800-2500	2500-5000	5000 u.mehr
1	10[1]	24	45	53	23	9	1
2	1	5	23	54	57	57	7
3	-	1	7	29	43	40	6
4	-	-	3	19	29	37	8
5	-	-	1	6	8	11	3
6 u. mehr	-	-	1	2	2	4	1

Berücksichtigt man bestimmte Proportionen zwischen dem Umlandgebiet und dem Gebiet der Kernstadt und strukturelle Differenzen zwischen beiden Gebieten wie insbesondere die folgenden:

- bei etwa gleicher Zahl von Haushalten in der Umlandzone und der Kernstadt (Kernzone) [2] sind die Haushalte mit niedrigeren (höheren) Einkommen in der Kernstadt (Umlandzone) überrepräsentiert [3]. Allerdings müssen diese absoluten Werte in Richtung einer Angleichung der relativen Anteile der Haushalte mit niedrigeren bzw. höheren Einkommen relativiert werden, da die durchschnittliche Haushaltsgröße in der Kernstadt weit geringer ist als in der Umlandzone [4].
- der Anteil der Personen bis zu 15 Jahren (über 65 Jahre) ist in der Kernstadt weit geringer (weit höher) als in der Umlandzone [5].

Und sondert man Kinder und Jugendliche bis zu 18 Jahren, denen kein Anteil am Haushaltsnettoeinkommen zugerechnet wird, aus [6] und dividiert anschließend das

---

1) Alle Zahlen auf tausend Haushalte gerundet.

2) Kernstadt und Kernzone sind nicht vollkommen identisch. Unterschiede können hier aber wegen ihrer Geringfügigkeit vernachlässigt werden.

3) Vgl. Die Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ..., a.a.O., Tab. 3.3.8., S. 58.

4) Vgl. ebenda, Tab. 3.3.3., S. 48.

5) Vgl. ebenda, Tab. 3.3.5., S. 52.

6) Anhaltspunkte hierzu ergeben sich aus den Statistischen Jahrbüchern für die Bundesrepublik Deutschland wo der durchschnittliche Anteil Minderjähriger bei jeweiligen Haushaltsgrößen ausgewiesen ist (vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1978, Stuttgart und Mainz 1978, Tab. 3.14., S. 64). Die dort ausgewiesenen durchschnittlichen Relationen haben wir nach Maßgabe charakteristischer Einwohnerstrukturen in der Kernstadt Frankfurt am Main relativiert.

Haushaltsnettoeinkommen durch die Zahl der einem Haushalt im einzelnen zugehörenden erwachsenen Personen [1)2)], so dürfte die Bevölkerung der Kernstadt die im folgenden ausgewiesene Struktur aufweisen.

Alter:	0-<6 Jahre	6-<18 Jahre
Einkommen (in DM, netto, pro Monat):	-	-
Zahl (in Tausend Personen):	32	84

Alter:	18-<60 Jahre						
Einkommen:	<500	500-<800	800-<1200	1200-<1800	1800-<2500	2500-<5000	5000 u.m.
Zahl:	28	60	119	97	60	6	3

Alter:	60 Jahre und älter						
Einkommen:	<500	500-<800	800-<1200	1200-<1800	1800-<2500	2500-<5000	5000 u.m.
Zahl:	12	22	49	30	25	4	-

---

1) Dabei ist zu berücksichtigen, daß auf knapp drei Einwohner zwischen 18 und 60 Jahren ein Einwohner von über 60 Jahren kommt. Vgl. Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 1977, a.a.O., S. 9.

2) So wird etwa ein Haushalt von zwei erwachsenen Personen mit einem monatlichen Nettoeinkommen von 1800 bis zu 2500 DM in zwei Einzelpersonen aufgegliedert, die beide der Einkommensklasse von 800 bis zu 1200 DM monatliches Nettoeinkommen zugerechnet werden.

Dem besseren Verständnis unseres analytischen Ansatzes und zur Erläuterung des Stellenwertes der ermittelten Struktur des Basissektors kernstädtische Einwohner für unsere Untersuchung mögen folgende Erläuterungen dienen:

a) Eine Kontrollrechnung müßte ergeben, daß das durchschnittliche Nettoeinkommen pro Person nach Maßgabe der von uns abgeleiteten Struktur der Einwohnerschaft mit dem durchschnittlichen Nettoeinkommen pro Person nach der Umfrage zur Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur übereinstimmt [1]. Bei Klassenmittelwerten

von 400 DM	für die	Einkommens-	unter 500 DM
von 650 DM	" "	klasse von	500 bis < 800 DM
von 1000 DM		"	800 " <1200 DM
von 1500 DM		"	1200 " <1800 DM
von 2150 DM		"	1800 " <2500 DM
von 3750 DM		"	2500 " <5000 DM u.
von 6000 DM		"	mehr als 5000 DM

erhält man einen durchschnittlichen Wert pro Person von 1050, 50 DM [2].
Nach der Umfrage zur Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur liegt das durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen pro Person in der Stadt Frankfurt am Main bei 908,-- DM; in der Umlandzone ergibt sich fast der gleiche Wert [3]. Diese Differenz mag tolerabel sein, insbesondere wenn man bedenkt, daß die Haushalte in der Regel bei einer Befragung - und hierauf basieren die Ergebnisse der Bevölkerungs- und Wohnungsumfrage - ihr tatsächliches Einkommen unterschätzen [4]. Zum anderen mag der tatsächliche (gewichtete) Klassenmittelwert unter dem angegebenen Klassenmittelwert liegen.

---

1) Vgl. Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ..., a.a.O., Tab. 3.3.9., S. 60.

2) Dazu wurde das jeweilige durchschnittliche monatliche Nettoeinkommen der Klassenstärke gewichtet und über alle Einkommensklassen aufsummiert. Der sich daraus ergebende Wert wurde durch die Zahl der Einwohner dividiert.

3) Vgl. Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur ..., a.a.O., Tab. 3.3.9., S. 60.

4) Vgl. Zur Genauigkeit von Einkommensangaben in Interviews. Dargestellt am Beispiel der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 3/1973, S. 193 ff.

b) Im Rahmen dieser Analyse dient das monatliche Nettoeinkommen pro Einwohner als Referenzgröße der Zurechnung der kernstädtischen Ausgaben und Einnahmen. Da wir nicht einer verteilungspolitischen Fragestellung nachgehen, ist dazu weniger die durchschnittliche absolute Höhe des monatlichen Nettoeinkommens von Interesse als vielmehr die Struktur der Einwohnerschaft nach verschiedenen Einkommensklassen.

c) Regelmäßig taucht bei verteilungspolitischen Fragestellungen das Problem auf, eine konsistente Referenzgröße zu finden [1]. Wählt man das Nettoeinkommen einer Person (Haushalt), was aus statistischen Gründen regelmäßig geschieht [2], so sind darin die staatlichen Transferzahlungen enthalten, die als staatliche Leistung zumeist nochmals bestimmten Leistungsempfängern zugerechnet werden. Dies hat zur Folge, daß "das End- oder Finaleinkommen ... dann nicht mehr einem Einkommen nach Eingreifen des Staates (entspricht), sondern ... genau um die Transfers zu hoch aus(fällt)" [3]. Daher werden im Rahmen verteilungspolitischer Fragestellungen große Anstrengungen unternommen, eine Referenzgröße zu entwickeln, der dieses Manko nicht anhaftet. Für unsere spezielle Fragestellung ist dieses Problem nicht relevant, da das monatliche Nettoeinkommen nur als Basis der Berechnung der Partizipation an kommunalen Leistungen und des Beitrags zu den kommunalen Einnahmen dient und die Frage einer zutreffenden Abschätzung von Redistributionswirkungen staatlicher Leistungen und Lasten sich uns nicht stellt.

---

1) Vgl. Grüske, K.-D.: Die personale Budgetinzidenz, Göttingen 1978, S. 20 ff. und insbesondere S. 32 ff. und S. 167 ff.

2) So z.B. Hake, W.: Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972, Adler, J.H.: The Fiscal System, The Distribution of Income and Public Welfare, in: Poole, K.E. (Ed.): Fiscal Policies and the American Economy, New York 1953, S. 359 bis 400, und andere Autoren.

3) Grüske, K.-D.: a.a.O., S. 32.

d) Insofern ist auch der Sachverhalt, daß in dieser Konzeption Kindern und Jugendlichen einerseits kein Anteil am Nettoeinkommen eines Haushalts zugerechnet wird, aber andererseits im Rahmen der Verteilung kommunaler Leistungen im proportionalen Verhältnis zum Einkommen für diese Gruppen Einkommensäquivalenzziffern gebildet werden [1], kein Widerspruch, sondern zwei aus unterschiedlichen konzeptionellen Gründen getroffene Annahmen, die das Ziel der Analyse nicht beeinträchtigen.

---

1) Vgl. dazu die Erläuterungen zur Zusammenfassung der Verteilung der kernstädtischen Ausgaben auf S. 181 f. der Arbeit.

Ermittlung und Ausweis der zuzurechnenden (zu verteilenden) Ausgaben.

Die Ermittlung der zuzurechnenden Ausgaben folgt der auf den Seiten 142 ff. dargestellten Grundkonzeption. Dabei ist insbesondere zu beachten, daß

- im Jahre 1973 in Verbindung mit der Reform des Haushaltsrechts eine Änderung der Haushaltssystematik erfolgte (erstmals wirksam für den Haushaltsplan 1975)
- im Betrachtungszeitraum die Preise für Bauleistungen stärker stiegen als die Preise für Ausrüstungsgüter; dies ist im Rahmen der Aktualisierung der Ausgaben in den Vermögenshaushalten zu berücksichtigen
- die Zurechnung der Ausgaben in den Einzelplänen auf Leistungsempfänger eine Untergliederung der Einzelpläne in zwei oder mehrere Teilbereiche (TB) nahelegt, da nur so eine differenzierte Leistungszurechnung möglich erscheint.

Die nach der neuen Haushaltssystematik erfolgten Umgruppierungen bestimmter Unterabschnitte werden bei der Ausgabenermittlung entsprechend berücksichtigt [1].

Aus Abbildung 1 ist ersichtlich, wie die einzelnen Ausgabengrößen ermittelt wurden.

Die Art der Zusammenfassung der einzelnen Ausgabenposten innerhalb der verschiedenen Einzelpläne in den verschiedenen Jahren und die Ermittlung des Gesamtwertes der zu verteilenden [2] Ausgaben ist in Abbildung 2 wiedergegeben.

Die im Vermögenshaushalt ausgewiesenen Ausgaben (bzw. die vermögenswirksamen Ausgaben nach altem Haushaltsrecht) werden nach Ausgaben für Investitionen mit einer Lebensdauer von bzw. bis zu 10 Jahren (Gruppe I) und nach Ausgaben für Investitionen mit einer Lebensdauer von mehr als 10 Jahren (Gruppe II) getrennt.

---

1) Zu Unterschieden zwischen der alten und neuen Haushaltssystematik vgl. Söllner, E.: Zur Überleitung des Gemeindehaushalts auf die neue Haushaltssystematik, in: Der Gemeindehaushalt, 74 Jg., 1973, S. 121 ff.

2) Später verschiedentlich auch als zu berücksichtigende Ausgaben bezeichnet.

Abbildung 1: Ermittlung der (zu verteilenden) Ausgaben einzelner Jahre

Nach neuer Haushaltssystematik
(Ermittlungsweise für die Jahre 1973 bis 1977 [1])

Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Σ veranschlagte Ausgaben	Σ veranschlagte Ausgaben
·/. Abschreibungen und Verzinsung des Anlagevermögens (kalkulatorische Ausgaben)	·/. Investitionszuschüsse, Darlehen, interne Kapitalzuführungen zu anderen Einzelplänen
·/. abzusetzende Einnahmen (Gebühren, Beiträge, Spenden, Warenverkauf, Mieten, etc.)	·/. abzusetzende Einnahmen (Kostenbeiträge, Zuweisungen, Investitionszuschüsse Dritter, wie Land, Bund, Bundesbahn)
= (zu verteilende) Ausgaben	= (zu verteilende) vermögenswirksame Ausgaben

Nach alter Haushaltssystematik
(Ermittlungsweise für die Jahre 1968 bzw. 1963 bis 1972)

ordentlicher (o.) Haushalt	außerordentlicher (ao.) Haushalt
Σ veranschlagte Ausgaben zur Instandhaltung	Σ veranschlagte Ausgaben
+ investive Mittelverausgabung	·/. Geldbeschaffungskosten, Begebung (innerer) und Weiterleitung von Darlehen, Zinsen
= investive Mittelverwendung	= investive Mittelverwendung
	·/. abzusetzende Einnahmen (Kostenbeiträge, ...)
	= zu berücksichtigende (verteilende) Ausgaben
	+
	= (zu verteilende) vermögenswirksame Ausgaben

einzelne Ausgabenposten - getrennt nach Lebensdauer der finanzierten Investitionen (vgl. Abb. 3)

1) Die Ist-Rechnungsergebnisse für die Jahre 1973 und 1974 sind schon nach der neuen Haushaltssystematik ermittelt worden.

Abbildung 2: Ermittlung des Gesamtwertes der (zu verteilenden) Ausgaben in den Einzelplänen

Einzelplan ....

(1)	Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt									Gesamtwert
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
TB UA	Ist 1975	Plan 1977	(2) + (3)	(4) +10 %	1/2 v. (5)	Σ 1968 -1977	≤10 J.	in %	>10 J.	in %	(8) + 35 %	(10) + 45 %	Σ (12) + (13)	(14) :10	(15) + (6)
Zusammengefaßte Ab- und Unterabschnitte	Ausgaben in Mill. DM; Berechnung lt. Ausführungen auf S. 142 ff.					Werte gemäß der addierten Ausgaben im Vermögenshaushalt (bzw. vermögenswirksamen Ausgaben nach altem Haushaltsrecht) in Mill. DM (und nachrichtlich in %)					Wertekorrektur zur Aktualisierung lt. Begründung (S. 337)				

Vermögenswirksame Ausgaben

TB	Nutzungsdauer	1968 ao. o.	1969 ao. o.	1970 ao. o.	1971 ao. o.	1972 ao. o.	1973 Ist	1974 Ist	1975 Ist	1976 Plan	1977 Plan	Summe I und II in Mill.DM	Anteil I u. II bei jeweiligen TB in %
wie oben zus.gefaßte TB	Differenzierung der vermögenswirksamen Ausgaben lt. Abb. 3 in Gruppe I und II (vgl. S. 338)	Werte in Mill. DM aus außerordentlichem bzw. ordentlichem Haushalt nach altem Haushaltsrecht und aus dem Vermögenshaushalt nach neuem Haushaltsrecht (1968 bis 1975 Ist-Rechnungsergebnisse, 1976 und 1977 Planansätze)										Summe der Zeilenwerte - geht in (7), (8) und (10) ein	geht in (9) und (11) ein

Die jeweilige Zuordnung verschiedener Investitionsmaßnahmen zu einer der beiden Gruppen wird in Abbildung 3 ausgewiesen. Zur Anpassung früher getätigter Investitionen an das Preisniveau von 1977 werden die Ausgaben für Investitionen der Gruppe I (bzw. II) mit 1,35 (bzw. 1,45) multipliziert. Diese Werte wurden aus den Entwicklungen der Preisindizes für verschiedene Investitionsgüter in den Jahren von 1968 bis 1977 abgeleitet [1]; wobei zu berücksichtigen war, daß die Ausgaben für später angeschaffte Investitionsgüter (realisierte (Bau)Maßnahmen) nur für eine geringere Anzahl von Jahren zu aktualisieren sind als die Ausgaben für Projekte und Investitionsgüter, die in den ersten Jahren des Betrachtungszeitraums getätigt wurden.
Von den in beiden Gruppen im 10-Jahres-Zeitraum getätigten aktualisierten vermögenswirksamen Ausgaben wird jeweils der einfache 1-Jahres-Durchschnittswert gebildet und mit den Ausgaben im Verwaltungshaushalt (Spalte 6) zum zu verteilenden Gesamtausgabenwert zusammengefasst (Vgl. Spalte 15 und 16 in Abbildung 2).
Für unsere Zwecke soll eine derartige Ausgabenermittlung genügen, denn es geht uns in der Hauptsache um die Glättung zufälliger Ausgabenspitzen.
Längerfristige Änderungen der Ausgabenschwerpunkte werden dadurch ebenso vernachlässigt wie die Tatsache, daß innerhalb der Ausgabenermittlung längerlebige Investitionsobjekte erfasst wurden, die in späteren Jahren wegfallen bzw. nur noch geringe Folgekosten verursachen. - (Allerdings ist zu vermuten, daß, wenn auch nicht die Struktur, so doch das Niveau der vermögenswirksamen Ausgaben und der damit zusammenhängenden Folgekosten im Zeitablauf relativ zu den Gesamtausgaben konstant bleibt).
Die in den Spalten (9) und (11) nachrichtlich ausgewiesenen Anteile der vermögenswirksamen Ausgaben der Gruppen I bzw. II in den Einzelplänen bzw. Teilbereichen von Einzelplänen kann später zur Abschätzung der Kostenremanenz in verschiedenen Aufgabenbereichen herangezogen werden.

---

1) Quellen: Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland; Ausgabe 1975, S. 433, Ausgabe 1976, S. 451 und Ausgabe 1978, S. 476 ff. und 483.

Abbildung 3: Zuordnung der investiven Mittelverwendung für Investitionen mit einer Lebensdauer von bis zu bzw. von 10 Jahren (Gruppe I) und von mehr als 10 Jahren (Gruppe II)

Zu den (vermögenswirksamen) Ausgaben für Investitionen der Gruppe I zählen:

- Instandhaltung von Gebäuden und Anlagen (ordentl. Haushalt nach altem Gemeindehaushaltsrecht)
- Betriebs- und Büroeinrichtungen wie Schreib- und Rechenmaschinen, Kopiergeräte, Drehbänke, Kleinmaschinen u.ä.
- Schulmobiliar und ähnliche Einrichtungsgegenstände
- Arbeitsgeräte und Kraftfahrzeuge
- Arbeitsplatzausstattungen
- Einbau und Erneuerung von Einrichtungsgegenständen, die eine mittelfristige Lebensdauer aufweisen wie bspw. Bestuhlungen, Schreibtische, Instrumente, Dekorationen

Zu den (vermögenswirksamen) Ausgaben für Investitionen der Gruppe II zählen:

- Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Rahmen aller Einzelpläne
- Ausbau bestehender Baulichkeiten, Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen
- Zukauf von Büchern, Zeitschriften u.ä. für Bibliotheken und Archiven
- Anlegung, Ergänzung und Erweiterung von Gemälde-, Graphik- und Plastiksammlungen u.ä. in Museen, Galerien
- Einbau von fest mit den Baulichkeiten verbundenen Einrichtungen wie Sicherungsanlagen, Fahrstühlen u.ä.
- Baumaßnahmen im Rahmen der Ver- und Entsorgung
- Anlegung und Erhaltung von Grünflächen u.ä. durch Wasserversorgung und Anpflanzungen
- Errichtung und Erweiterung von Sportstätten und Bädern
- bodenordnende Maßnahmen, Grundstückserwerb, Erwerb von Beteiligungen und Kapitaleinlagen im Rahmen des Bau- und Wohnungswesens und er Einzelpläne 7 und 8
- Anlegung, Erneuerung und Ausbau von Straßen, Plätzen und Parkflächen; desweiteren Brückenbau, Maßnahmen im Wasserbau und im Rahmen der Stadtbild- und Denkmalpflege und zur Erschließung von Industriegebieten
- Baumaßnahmen im Rahmen des Stadt- und S-Bahn-Baus

Aus Abbildung 4 ist ersichtlich, welche Unterabschnitte in den verschiedenen Einzelplänen zu Teilbereichen zusammengefaßt werden.

Abbildung 4: Die Untergliederung der Einzelpläne des Haushalts in Teilbereiche

Einzelplan	Untergliederung in Teilbereiche (TB)		
0 Allgemeine Verwaltung	Keine Untergliederung		
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Keine Untergliederung		
2 Schulen	Keine Untergliederung		
3 Wissenschaft Forschung, Kulturpflege	TB I:	Ämter, Galerie Bibliotheken	; UA 3000-3120
	TB II:	Hochschulen, Leist. für Uni	; UA 3121-3123
	TB III:	Museen, Zoo, Palmengarten	; UA 3200-3221
	TB IV:	Städtische Bühnen	; UA 3300-3320
	TB V:	Volkshoch-schule, Bücherei	;UA 3400-3700
4 Soziale Sicherung	TB I:	Sozialamt	; UA 4000
	TB II:	Jugendamt und Jugend- und Kinderfürsorge	; UA 4070,4540-4690,4750
	TB III:	Versicherungs- und Ausgl.Amt, Kriegsopfer-hilfe	; UA 4080,4090, 4304,4400, 4430
	TB IV:	Örtliche So-zialhilfe	; UA 4100,4200, 4302,4309, 4701,4980, 4985
	TB V:	Altenhilfe	; UA 4300,4301, 4700
5 Gesundheit, Sport, Er-holung	TB I:	Gesundheits-wesen	; UA 5000-5430
	TB II:	Sport	; UA 5500-5700
	TB III:	Erholung,Parks	; UA 5800-5901
6 Bau- und Wohnungswesen Verkehr	TB I:	Wohnungswesen	; UA 6200-6203, z.T. 6010-6150
	TB II:	Verkehrswesen	alle übrigen UA des EP 6
7 Öffentliche Einrichtungen Wirtschafts-förderung	TB I:	Entsorgung, etc.	UA 7000-7400 7900
	TB II:	Friedhofswesen, Öffentl. Ein-richtungen,	alle übrigen UA des EP 7
	TB III:	Wirtschaftsför-derung	UA 7800,7910, 7911

Fortsetzung der Abbildung 4:

8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	TB I:	Leistungen für den S-Bahn-Bau	UA 8230
	TB II:	Wirtschaftliche; Unternehmen, Allgemeine Grund- und Sondervermögen	alle übrigen UA des EP 8

Die Ermittlung der Ausgaben in den Einzelplänen 0, 1 und 8 weicht prinzipiell von der beschriebenen Vorgehensweise ab.
Für die Einzelpläne 0 und 1 wird dies wie folgt begründet:
Da der Anteil vermögenswirksamer Ausgaben relativ gering ist, wird auf die aufwendige Berechnung eines Durchschnittswerts dieser Ausgaben verzichtet.
Die Ausgaben im Verwaltungshaushalt werden geprägt von den Personalausgaben. Da seit 1975 personelle Umstrukturierungen vorgenommen wurden, zusätzliche Kräfte eingestellt wurden und die Löhne und Gehälter der Beschäftigten relativ stark gestiegen sind, ist auch eine aktualisierte Durchschnittsberechnung der Ausgaben im Verwaltungshaushalt der geschilderten Art bei den Einzelplänen 0 und 1 nur bedingt zu vertreten.
Der Analyse liegen daher die für das Jahr 1977 im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt geplanten Ausgaben, vermindert um die abzusetzenden Einnahmen, zugrunde.
Die zu verteilenden Ausgaben betragen
im Einzelplan 0 147 Mill. DM und
im Einzelplan 1 97 Mill. DM.

Die Ermittlung der Ausgaben in den Einzelplänen 2 bis 5 erfolgt nach dem beschriebenen Konzept. Man vergleiche dazu die Tabellen a bis d.
Der für die Ausgabenverteilung maßgebliche Wert wird jeweils in der Spalte (16) ausgewiesen.
Alle Größen werden in Mill. DM angegeben. Ein Pluszeichen vor einem Wert bedeutet, daß die Rechnung mit einem Überschuß abschließt. Bedeutung und Folgen dessen werden an den betreffenden Stellen erläutert.

Tabelle a): Ermittlung der Ausgaben im EP 2 Schulen

(1)	Verwaltungshaushalt (2)	(3)	(4)	(5)	(6)	Vermögenshaushalt (7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
Keine TB-Bildung alle UA	66,7	70,0	136,7	150,4	75,2	356,7	48,0	13,5	308,7	86,5	64,9	447,6	512,5	51,3	126,5

	Gruppe	1968 ao.	1968 o.	1969 ao.	1969 o.	1970 ao.	1970 o.	1971 ao.	1971 o.	1972 ao.	1972 o.	1973	1974	1975	1976	1977	Summe	Anteil in %
Alle UA Investitionen	I	0 a)	4,2	0	7,9	-	8,6	0	8,8	-	8,7	2,1	1,3	1,4	2,0	3,0	48,0	13,5
	II	3,8	0	10,9	- b)	14,2	-	21,8	0	25,5	-	15,5	60,3	86,7	42,9	27,6	308,7	86,5

a) Die zu berücksichtigenden Ausgaben sind geringer als die Hälfte der in der Rechnung ausgewiesenen kleinsten Einheit. Das Zeichen wird in den folgenden Tabellen sinngemäß verwendet.

b) Keine zu berücksichtigenden Ausgaben ausgewiesen.
Das Zeichen wird in den folgenden Tabellen sinngemäß verwendet.

Tabelle b): Ermittlung der Ausgaben im EP 3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

	Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt									
TB	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
I	9,6	14,0	23,6	26,0	13,0	10,4	2,6	25	7,8	75	3,5	11,3	14,8	1,5	14,5
II	37,1	25,2			25,2[a)]	28,1	3,9	14	24,2	86	5,2	35,1	40,3	4,0	29,2
III	21,0	18,1			18,1[b)]	41,1	5,9	14	35,2	86	7,9	51,0	58,9	5,9	24,0
IV	42,9	44,8	87,7	96,5	48,3	6,0	4,8	80	1,2	20	6,5	1,7	8,2	0,8	49,1
V	15,8	20,8	36,6	40,2	20,1	45,0	4,0	9	41,0	91	5,3	59,5	64,8	6,5	26,6

Zur Ermittlung der vermögenswirksamen Ausgaben vgl. die Fortsetzung der Tabelle b) auf der nächsten Seite

a) Minderung der Ausgaben durch die Übertragung von Funktionen auf andere Gebietskörperschaften. Es werden die Ausgaben des Jahres 1977 berücksichtigt.

b) Minderung der Ausgaben. Es werden die Ausgaben des Jahres 1977 berücksichtigt.

(Fortsetzung der Tabelle b))

TB		Gruppe	1968		1969		1970		1971		1972		1973	1974	1975	1976	1977	Summe	Anteil in %
			ao.	o.	ao.	o.	ao.	o.	ao.	o.	ao.	o.							
I	Investitionen	I	-	0,3	-	0,2	-	0,3	0	0,2	-	1,1	-	0,2	0,1	-	0,2	2,6	25
		II	-	0,8	-	0,7	-	0,2	-	1,3	-	-	0,7	1,0	1,1	1,0	1,0	7,8	75
II	"	I	-	0,1	-	0,3	-	1,2	-	0,4	-	1,9	-	-	-	-	-	3,9	14
		II	10,2	-	8,2	-	2,0	-	3,0	-	-	-	0,3	-	0,1	0,3	0,1	24,2	86
III	"	I	-	0,9	-	0,7	-	0,9	-	0,8	0,3	1,5	0,4	0,3	0,3	0	-0,2	5,9	14
		II	0,3	-	0,4	-	0,3	0,2	4,3	0,1	8,1	-	2,1	10,1	6,9	1,3	1,1	35,2	86
IV	"	I	-	0,4	-	1,0	-	0,6	-	0,7	-	0,9	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	4,8	80
		II	-	-	-	-	-	0,1	-	0,1	-	-	0,5	0,1	0,4	-	-	1,2	20
V	"	I	-	0,2	-	0,2	-	0,2	-	1,2	-	0,9	0,2	0,1	0,1	0,4	0,5	4,0	9
		II	-	0,2	-	0,4	-	0,5	-	0,6	-	-	2,1	6,1	4,5	7,2	19,3	41,0	91

Tabelle c): Ermittlung der Ausgaben im EP 4 Soziale Sicherung

TB	Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt									
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
I	17,8	19,6	37,4	41,1	20,6	11,1	1,8	16	9,4	84	2,4	13,6	16,0	1,6	22,2
II	95,0	109,4	204,4	224,8	113,7[a)]	50,5	16,6	33	33,9	67	22,4	49,2	71,6	7,2	120,9
III	5,5	6,6	12,1	13,3	6,7	0,4	0,4	100	-		0,5	-	0,5	0,1	6,8
IV	86,5	130,0	216,5	238,1	130,0[a)]	3,5	3,5	100	-		4,7	-	4,7	0,5	130,5
V	12,4	14,2	26,6	29,4	14,7	6,4	3,0	47	3,4	53	4,0	4,9	8,9	0,9	15,6

a) Wert ist größer als 1/2 von Wert in Spalte (5), da die Entwicklung der Ausgaben von 1975 bis 1977 eine Durchschnittsbildung der beschriebenen Art nur bedingt zuläßt.

Zur Ermittlung der vermögenswirksamen Ausgaben vgl. die Fortsetzung der Tabelle c) auf der nächsten Seite.

(Fortsetzung der Tabelle c))

TB		Gruppe	1968 ao.	1968 o.	1969 ao.	1969 o.	1970 ao.	1970 o.	1971 ao.	1971 o.	1972 ao.	1972 o.	1973	1974	1975	1976	1977	Summe	Anteil in %
I	Investi-	I	-	0,1	-	0,1	-	0,3	-	0,1	-	0,3	-	0,2	0,3	0,2	0,2	1,8	16
	tionen	II	-	-	0,1	-	1,4	-	2,6	-	2,2	-	0,1	2,7	0,2	-	0,1	9,4	84
II	"	I	-	0,9	-	0,9	0,2	2,0	-	1,3	1,8	2,6	0,6	0,7	2,0	0,9	2,7	16,6	33
		II	-	-	0,6	-	1,1	-	0,3	-	15,4	-	0,6	11,3	0,3	1,5	2,8	33,9	67
III	"	I	-	-	-	-	-	-	-	0,2	-	0,1	-	-	0	0,1	0	0,4	100
		II	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
IV		I	-	0,2	-	0,2	-	0,3	-	0,3	-	0,3	-	0,1	0,6	0,8	0,7	3,5	100
		II	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
V	"	I	-	0,7	-	0,1	-	0,6	-	0,4	-	0,4	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	3,0	47
		II	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2	0,4	1,8	3,4	53

Tabelle d): Ermittlung der Ausgaben im EP 5 Gesundheit, Sport, Erholung

TB	Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt									
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
I	15,7	15,0	30,7	33,8	16,9	37,9	23,1	61	14,8	39	31,2	23,5	54,7	5,4	22,3
II	24,0	27,2	51,2	56,3	28,2	45,2	10,8	24	34,4	76	14,3	49,9	64,2	6,4	34,6
III	18,3	20,3	38,6	42,4	21,2	39,4	14,3	36	25,1	64	19,3	36,4	55,7	5,6	26,8

TB	Gruppe	1968 ao.	1968 o.	1969 ao.	1969 o.	1970 ao.	1970 o.	1971 ao.	1971 o.	1972 ao.	1972 o.	1973	1974	1975	1976	1977	Summe	Anteil in %
I Investitionen	I	-	2,1	-	2,5	-	2,1	-	1,7	-	6,0	0,8	0,7	0,1	0,5	0,4	16,9 (12,4)	61
	II	1,2	1,1 a)	3,3	2,2 a)	1,1	2,0 a)	0,7	4,7 a)	-	2,4 a)	-	0,2	1,0	0,4	0,7	8,6	39
II "	I	-	1,2	-	1,5	-	2,6	-	1,7	-	2,7	0,1	0,5	0,1	0,2	0,2	10,8	24
	II	0,7	-	2,2	0,1	3,0	-	0,5	-	1,3	-	0,4	13,3	3,5	6,8	2,6	34,4	76
III	I	-	1,4	-	2,3	-	2,2	-	1,9	-	1,2	0,9	1,6	0,7	1,3	0,8	14,3	36
	II	1,1	-	1,8	-	0,8	-	4,4	0,1	0,4	-	1,7	3,5	3,3	3,4	4,6	25,1	64

a) Zuschüsse der Stadt Frankfurt zu dem im UA 5004 ausgewiesenen Leistungsbereich. Diese Ausgaben werden je zur Hälfte auf die vermögenswirksame Mittelverwendung in den Investitionsgütergruppen I und II aufgeteilt. Demzufolge gehen anstatt 16,9 bzw. 8,6 Mill DM 23,1 bzw. 14,8 Mill. DM in die Spalten (8) bzw. (10) ein.

Der Einzelplan 6 wird in zwei Teilbereiche gegliedert. Der Teilbereich I Wohnungswesen umfaßt die UA 6200 bis 6203 und außerdem ein Drittel der Ausgaben der verschiedenen Bauämter und Planungsbehörden, die allgemeine Planungs- und Kontrollaufgaben wahrnehmen, welche in den UA 6010 bis 6150 veranschlagt sind. Der Teilbereich II Verkehrswesen umfaßt die UA 6300 bis 6900 und dazu zwei Drittel der Ausgaben der UA 6010 bis 6150. Die Aufteilung der UA 6010 bis 6150 dürfte in etwa den Umfang der Tätigkeiten der dort veranschlagten Organisationseinheiten für die Bereiche Wohnungswesen und Verkehrswesen wiedergeben.

Die Ausgaben im Verwaltungshaushalt der UA 6010 bis 6150 werden wie gewohnt berechnet.
Die betreffenden Ausgaben im Vermögenshaushalt sind geprägt von relativ hohen Ausgaben in den Jahren 1976 und 1977, die sich aus dem im UA 6010 Hochbauamt niederschlagenden aktivierungspflichtigen Teilaufwand bei Bauunterhaltungsmitteln erklären [1]. Diese konzeptionelle Änderung der Veranschlagung ist vermutlich dauerhaft. Wir folgen daher nicht der bisher üblichen Berechnung dieser Ausgaben, sondern setzen als Ausgaben im Vermögenshaushalt 6 Mill. DM fest.

Die Verwaltungsausgaben in den UA 6200 bis 6203 werden wie gewohnt berechnet; der Rückgang der Ausgaben von 5,0 Mill. DM im Jahre 1975 auf 3,2 Mill. DM im Jahre 1977 ist durch zu eliminierende interne Transaktionen bedingt und vermutlich kein Indiz für eine prinzipielle Änderung auf der Einnahmen- oder Ausgabenseite und führt daher nicht zur Änderung des Konzepts.
Im Vermögenshaushalt dieser UA werden Darlehen zur bzw. Darlehensrückflüsse aus der Förderung des Wohnungsbaus ausgewiesen (vgl. insbesondere UA 6202). Hier schlägt sich sowohl die Finanzierung des städ-

1) Vgl. Haushaltsplan Frankfurt 1977, S. 918 f.

tischen Wohnungsbauprogramms nieder, wie andererseits aber auch die Darlehensvergabe an öffentliche und private Unternehmen und Haushalte.
Werden städtische Mittel vorübergehend an im Wohnungsbauwesen tätige Unternehmen und Personen als rückzahlbare Darlehen vergeben, so wird der städtische Haushalt langfristig hiervon nicht tangiert [1].
Sollten die in diesem Zusammenhang vergebenen Darlehensbeträge und eingehenden Tilgungen in einem Haushaltsjahr divergieren - was üblicherweise der Fall sein wird - so dürfte ein sich dabei eventuell ergebender "Ausgabenüberschuß" nicht in eine Rechnung übernommen werden, die versucht, jene Ausgaben zu erfassen, die in einer Stadt innerhalb eines in einer bestimmten Zeitspanne charakteristischen Haushaltsjahres entstehen.
Baut oder modernisiert die Stadt dagegen in eigener Regie Wohnungen oder führt sie Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes durch, so müssen die hierzu getätigten Ausgaben berücksichtigt werden.
Aufgrund der Erläuterungen in den Haushaltsplänen und nach Rücksprache mit der Verwaltung werden für die jährlichen durchschnittlichen vermögenswirksamen Ausgaben in den UA 6200 bis 6203 20 Mill. DM angesetzt.
Unser bisheriges Konzept wird insofern geändert. Unter der Berücksichtigung, daß dem Wohnungswesen ein Drittel der sich in den UA 6010 bis 6150 niederschlagenden "Gemeinkosten" des Einzelplans 6 zugerechnet wird, belaufen sich die Gesamtausgaben im TB I Wohnungswesen auf 46,3 Mill. DM.

Der Teilbereich II Verkehrswesen setzt sich zusammen aus zwei Drittel der Ausgaben in den UA 6010 bis 6150, die wie oben beschrieben, ermittelt werden und aus den zu berücksichtigenden Ausgaben in den UA 6300, 6500,

---

1) Dabei wird davon abgesehen, daß gegebenenfalls die geforderten Zinsen vom marktüblichen Zins abweichen können und/oder Schuldner "notleidend" werden können.

6600 Straßen, 6310 Stadt-Bahn-Bau und 6700 bis 6900 Belechtung, Parken, Wasserbau u.a.
Die zu verteilenden Ausgaben im Verwaltungshaushalt der UA 6300, 6500, 6600 und 6310 errechnen sich nach dem in den Einzelplänen 2 bis 5 praktizierten Schema.
Die zu verteilenden Ausgaben im Verwaltungshaushalt der UA 6700 bis 6900 betrugen im Jahre 1975 35,3 Mill. DM und im Jahre 1977 31,4 Mill. DM. Dies ist Reflex zwischenzeitlicher Gebührenerhöhungen.
Die Ableitung eines Durchschnittswerts nach Maßgabe der bisher praktizierten Vorgehensweise scheint daher nicht angebracht. In die weiteren Berechnungen geht der aktuelle Wert des Jahres 1977 ein.

Die vermögenswirksamen Ausgaben in den UA 6300, 6500, 6600 sowie in den UA 6700 bis 6900 werden nach dem bisher gebräuchlichen Konzept ermittelt.
Anders wird bei der vermögenswirksamen Mittelverausgabung zum Bau der Stadt-Bahn verfahren: Hier gehen die seit dem Jahre 1963, also seit dem Baubeginn getätigten (zu verteilenden) Ausgaben in die Rechnung ein. Sie betragen 366,1 Mill. DM. Dieser Wert wird mit einem Faktor von 1,7 aktualisiert [1]; und der so ermittelte Wert von 622,4 Mill. DM durch 15 (Jahre) dividiert.

Summiert man alle Ausgaben für den Teilbereich II Verkehrswesen, so erhält man einen zu verteilenden Ausgabenwert von 182,7 Mill. DM.
Im einzelnen vergleiche man dazu die folgende Tabelle e).

---

1) Dieser Faktor scheint angemessen, wenn man die zwischenzeitlichen Preissteigerungen für Bauleistungen und die zeitlichen Ausgabenschwerpunkte adäquat berücksichtigen will.

Tabelle e): Ermittlung der Ausgaben im EP 6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

	Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt									
TB bzw. UA	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
6010-6150	48,4	59,5	108,0	118,8	59,4									6,0[a]	65,4 → 21,8[b] → 43,6[c]
I 6200-6203	5,0	3,2	8,2	9,0	4,5									20,0[a]	46,3[d]
II 6300,6500, 6600+6310	19,4	20,2	39,6	43,6	21,8	(nur UA 6300,6400,6500;also ohne UA 6310) 272,0	24,9	9	247,1	91	33,6	358,3	391,9	39,2	182,7[f]
6700-6900	35,3	31,4[e]			31,4	37,1	16,0	43	21,1	57	21,3	30,5	51,8	5,2	

a) Werte geschätzt.

b) Der Wert ist gleich ein Drittel des Betrages von 65,4 Mill DM.

c) Der Wert ist gleich zwei Drittel des Betrages von 65,4 Mill. DM.

d) Der Wert ergibt sich als Summe von 4,5, 20,0 und 21,8 (jeweils Mill. DM).

e) Dieser Betrag geht aus den dargelegten Gründen in die weitere Rechnung ein.

f) Der Wert ergibt sich als Summe von 39,2 + 5,2 (Beträge aus Spalte 15), 21,8 + 31,4 (Beträge aus Spalte 6), 43,6 (vgl. Fn. c) und 41,5 (jährliche durchschnittliche Ausgaben für den Stadt-Bahn-Bau). (Alle Werte in Mill. DM).
Zur Ermittlung der Ausgaben für den Stadt-Bahn-Bau vergleiche S. 349 und die Fortsetzung der Tabelle e).

Zur Ermittlung der vermögenswirksamen Ausgaben vgl. die Fortsetzung der Tabelle e) auf der nächsten Seite.

(Fortsetzung der Tabelle e))

TB bzw. UA		Gruppe	1968 ao.	1968 o.	1969 ao.	1969 o.	1970 ao.	1970 o.	1971 ao.	1971 o.	1972 ao.	1972 o.	1973	1974	1975	1976	1977	Summe
6010-6150	Investitionen	I	-	0,4	-	0,1	-	0,1	-	0,3	-	0,4	0,3	0,8	0,8	4,9	7,4	6,0[a]
		II	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
I 6200-6203	"	ohne Differenzierung in Gruppe I bzw. II geschätzt:																20,0
II 6300,6500 +6600	"	I	-	5,5	-	3,0	-	5,8	-	2,6	-	7,7	-	0,3	-	-	-	24,9
		II	4,9	-	14,1	-	16,5	-	34,2	-	21,3	-	7,6	51,0	34,5	25,5	37,5	247,1
6310	"	I	(von 1963 bis ein-				-	0	-	0	-	0	-	-	-	-	-	-
		II	schließlich 1970				125,6	-	)16,2	-	46,3	-	21,9	107,1	1,6	34,7	12,7	366,1
6700-6900	"	I	0,5	0,4	0,7	0,2	1,0	2,3	0,9	0,1	1,1	1,0	0,9	1,6	1,7	2,0	1,6	16,0
		II	1,5	-	2,7	-	3,5	-	11,3	-	5,0	-	9,9	+1,1[b]	+7,3[b]	+1,7[b]	+2,7[b]	21,1

a) Wert geschätzt.

b) Überschüsse durch Auslösung von PKW-Einstellplätzen.
Dadurch Minderung der vermögenswirksamen Ausgaben im betrachteten Zeitraum.

Die Ermittlung der Ausgaben im EP 7 folgt dem bisher weitgehend praktizierten Konzept. Eine Besonderheit ist jedoch hervorzuheben: Die UA 7000 bis 7400 und 7900 schließen im Verwaltungshaushalt in den Jahren 1975 und 1977 mit einem deutlichen Überschuß ab. Dies beruht auf der Einstellung der innerhalb der in diesen Unterabschnitten veranschlagten Leistungsbereich erhobenen Gebühren und Beiträge in den Verwaltungshaushalt. Der hierzu jeweils korrespondierende Vermögenshaushalt ist regelmäßig defizitär. Da der Überschuß im Verwaltungshaushalt der UA 7000 bis 7400 und 7900 im Zeitraum von 1975 bis 1977 sinkt, wird hier nicht die übliche Durchschnittsbetrachtung angestellt; in die Berechnung geht der aktuelle Wert von 1977 ein. Zur Ermittlung der Ausgaben im EP 7 vergleiche die folgende Tabelle f).

Aufgrund von Sonderfaktoren kann bei der Ermittlung der Ausgaben im EP 8 dem bisherigen Konzept nicht gefolgt werden. Denn die dort erfaßten Unternehmen und Beteiligungen der Stadt Frankfurt schließen im Verwaltungshaushalt 1975 mit deutlichen Minus ab; während im Jahre 1977 ein Überschuß erwirtschaftet werden konnte. Die Bildung eines Durchschnittswerts sagt hier wenig aus.
Im Vermögenshaushalt der betreffenden UA gibt es für die ersten Jahre unserer Betrachtung etliche Bewegungen; zum größten Teil handelt es sich dabei jedoch um städtische Zuschüsse, die (da interne Finanztransaktionen) nicht berücksichtigt werden. Die Stadt hat für die Stadtwerke in fast jedem Jahr mehr oder minder hohe Betriebszuschüsse geleistet, die allerdings weitgehend durch Konzessionsabgaben kompensiert wurden.
In den Jahren 1974 bis 1977 finanzierte die Stadt für über 50 Mill. DM Stadt-Bahnzüge, die den Stadtwerken, die die Stadt-Bahn betreiben, zur Verfügung gestellt wurden.
In den UA 8100 bis 8210 (Gaswerke, Hafen, Flughafen)

Tabelle f): Ermittlung der Ausgaben im EP 7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

	Verwaltungshaushalt					Vermögenshaushalt									
TB	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
I	+31,8	+28,3			+28,3[a)]	390,9	64,5	16,5	326,4	83,5	87,1	473,3	560,4	56,0	27,7
II	2,9	5,6	8,5	9,4	4,7	52,4	11,2	21	41,2	79	15,1	59,7	74,8	7,5	12,2[b)]

TB		Gruppe	1968 ao.	1968 o.	1969 ao.	1969 o.	1970 ao.	1970 o.	1971 ao.	1971 o.	1972 ao.	1972 o.	1973	1974	1975	1976	1977	Summe	Anteil in %
I	Investitionen	I	2,9	2,6	3,7	0,5	-	2,1	3,8	0,5	7,5	2,8	9,2	7,3	6,7	8,3	6,6	64,5	16,5
		II	17,4	-	17,7	-	31,7	-	26,9	-	21,5	-	19,4	35,3	34,1	44,2	78,2	326,4	83,5
II	"	I	-	1,4	-	1,6	-	2,1	-	1,9	-	2,2	0,7	0,6	0,3	0,2	0,2	11,2	21
		II	1,9	-	4,8	-	0,8	-	3,3	-	16,3	-	3,7	9,2	0,6	0,5	0,1	41,2	79

a) Überschuß im Verwaltungshaushalt, (da kalkulatorische Ausgaben "herausgerechnet" wurden). Der Überschuß des Jahres 1977 wird saldiert mit dem durchschnittlichen Jahreswert der vermögenswirksamen Ausgaben.

b) In diesem Wert sind die Unterabschnitte 7800, 7910 und 7911 Wirtschaftsförderung mit etwa 1,9 Mill. DM enthalten (siehe Haushaltsplan 1977, wo die entsprechenden Werte für die letzten Jahre ausgewiesen sind). Diese Aufgabenbereiche werden im Rahmen der Ausgabenzuteilung als TB III Wirtschaftsförderung gesondert ausgewiesen.

wurden (sieht man von den nicht zu berücksichtigenden internen Finanztransaktionen ab) nur in den Jahren von 1975 bis 1977 nennenswerte vermögenswirksame Ausgaben getätigt, die sich im städtischen Haushalt niederschlugen.
Zwar weisen die UA 8400 bis 8790 sonstige Unternehmen und Beteiligungen vermögenswirksame Ausgaben über den gesamten Betrachtungszeitraum auf, es ist jedoch aufgrund der Dominanz atypischer und in unserem Konzept nicht adäquat faßbarer Entwicklungen kaum zu vertreten, das bisher weitgehend praktizierte Konzept zur Ermittlung der Ausgaben auch im Einzelplan 8 streng durchzuhalten.

Im UA 8230 werden die Leistungen der Stadt zum Ausbau der Nahverkehrsstrecken der Bundesbahn zu einem S-Bahn-System und innerhalb der Abschnitte 88 und 89 (Allgemeines Grund- und Sondervermögen) Ausgaben zur Grundstücksbevorratung u.ä. ausgewiesen. Auch diese (Unter) Abschnitte sind geprägt durch hohe vermögenswirksame Ausgaben in den letzten Jahren des Betrachtungszeitraums.
An dem S-Bahn-Projekt wird erst seit 1973 gearbeitet; bis 1977 hat die Stadt hierfür 239,7 Mill. DM aufgebracht [1].
Im UA 8810 Grundstückswesen wurden in den Jahren von 1975 bis 1977 aufgrund umfangreicher Grundstücksbevorratungsmaßnahmen 61,5 Mill. DM verausgabt [2].

Der EP 8 wird in zwei Teilbereiche gegliedert: TB I beinhaltet den UA 8230 Leistungen für den S-Bahn-Bau, TB II umfaßt alle übrigen UA des EP.

---

1) Vgl. die Veranschlagung verschiedener Einnahmen und Ausgaben im UA 8230 in den Haushaltsplänen der betreffenden Jahre.

2) Vgl. Haushaltsplan Frankfurt 1977, S. 1004 f.

Die Ausgaben im TB I betragen 57,5 Mill. DM [1].
Abweichend von dem üblichen Konzept der Ausgabenermittlung werden aus den schon angeführten Gründen die Ausgaben der übrigen Unterabschnitte im EP 8, also die im Rahmen des TB II zu verteilenden Ausgaben, auf 11,1 Mill. DM festgesetzt. Dieser Betrag ergibt sich aus dem (nach Eliminierung nicht zu berücksichtigender interner Transaktionen) Überschuß dieser Unterabschnitte im Verwaltungshaushalt 1977 in Höhe von 26,2 Mill. DM und den "Zuschüssen" im Vermögenshaushalt 1977 in Höhe von 37,3 Mill. DM.

---

1) Dieser Wert ergibt sich aus der Multiplikation der mit den abzuziehenden Einnahmen saldierten Ausgaben mit dem Faktor 1,2, der für die Berücksichtigung der Preisentwicklung von 1973 bis einschließlich 1976 steht, und der Division des sich daraus ergebenden Wertes durch 5 (Jahre). Vgl. dazu die Angaben zur Entwicklung der Preisindizes von Bauleistungen insbesondere für Straßenbau, Wirtschaftswegebau und Brücken im Straßenbau. Statistisches Jahrbuch 1978 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Mainz 1978, S. 483.

Die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die Einwohner der Kernstadt Frankfurt

Die Zuteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Höhe von DM 289,0 Mill. wird unter folgenden Prämissen durchgeführt:

1. Aus der Erwerbsfähigkeit wird prinzipiell ein Steuerfall abgeleitet. Als erwerbsfähig gelten alle Einwohner zwischen dem achtzehnten und dem sechzigsten Lebensjahr; d.h. diese Einwohner sind entweder erwerbstätig oder aber es wird ihnen das Haushaltseinkommen anteilig zugerechnet [1)2)].
2. Für die Einwohner über sechzig Jahre gilt die erste Prämisse nur für die Hälfte der jeweiligen Klassenzahl. Dadurch soll berücksichtigt werden, daß die Mehrzahl der Rentenfälle (-zahlungen) also insbesondere die Sozialversicherungsrenten von der Besteuerung ausgenommen sind; aber auch, daß ein Teil der Bevölkerung über sechzig Jahre noch berufstätig ist bzw. Einkünfte bezieht, die der Besteuerung unterliegen.
3. Als Einkommen der Individuen wird in den verschiedenen Einkommensklassen der Klassenmittelwert gewählt. Dieser beträgt in der Klasse unter DM 500,-- monatliches Nettoeinkommen DM 400,--, in der Klasse über DM 5.000,-- monatliches Nettoeinkommen DM 6.000,--.

---

1) Dieses Prinzip wird in der Realität durchbrochen, wenn Steuerfälle existieren, die nicht auf dieser Art von definierter Erwerbsfähigkeit beruhen und in Fällen, in denen die Erwerbsfähigkeit keinen Steuerfall nach sich zieht (Studenten, Arbeitslose).

2) Da als Basis der Analyse prinzipiell Einzelpersonen gewählt wurden und somit das Haushaltseinkommen anteilig den einzelnen (erwachsenen) Personen eines Haushalts zugerechnet wird (vgl. Anhang 2), ist die Zahl der Steuerfälle, die nach der Splittingtabelle berechnet werden, zu verdoppeln, so daß nur "Grundtabellenfälle" auftreten. Dies kann ohne weiteres geschehen, denn ceteris paribus liegen bei gleicher individueller Steuerschuld die Ausgangseinkommen in

4. Das zu versteuernde Jahreseinkommen errechnet sich rückschreitend aus dem jährlichen Nettoeinkommen, indem die Einkommensteuer und die sich aus dem Gesamteinkommen errechnenden Sozialversicherungsbeiträge addiert werden. Dabei wird berücksichtigt, daß Teile der Sozialversicherungsbeiträge aufgrund der im Einkommensteuergesetz vorgesehenen Freibetragsregelungen wie auch andere Teile des Bruttoeinkommens aufgrund verschiedener einkommensteuerrechtlichen Vorschriften steuerfrei bleiben. Die für die einzelnen Einkommensklassen relevanten zu versteuernden Jahreseinkommen werden überschlägig für den charakteristischen Durchschnittsfall ermittelt.

Prinzipiell ergibt sich der Anteil einer Gemeinde an der Einkommensteuer aus dem "generellen" Anteil von 14 %, der aufgrund der Sockelbetragsregelung modifiziert wird. Der effektive Anteil errechnet sich dann nach der Gleichung

$$EA(G) = E(L) \cdot 0{,}14 \cdot \frac{ES(G)}{ES(L)}$$ [1]

Hierin bedeuten:

EA(G) = Einkommensteueranteil einer Gemeinde (Frankfurt)

E(L) = Gesamteinkommensteueraufkommen eines Landes (Hessen)

ES(G) = Gesamtes Aufkommen im Sockelbereich in einer Gemeinde (Frankfurt)

ES(L) = Gesamtes Aufkommen im Sockelbereich in einem Land (Hessen)

Im Jahre 1977 hatte die Relation $\frac{ES(L)}{E(L)}$ in Hessen einen Wert von etwa 0,6 [2].

Fortsetzung der Fußnote 2) S. 404
der Splittingtabelle doppelt so hoch wie in der Grundtabelle. Vgl. dazu auch die Vorgehensweise in: Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 129 und Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: a.a.O., S. 44.

1) Vgl. dazu Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): a.a.O., S. 130.

2) Vgl. ebenda. 1971 betrug diese Relation 0,651, 1975 (so nahmen die Verfasser der Studie an) 0,62. Es scheint daher gerechtfertigt, für 1977 wegen der zwischenzeitlich weiter gestiegenen Einkommen einen Wert von 0,6 anzunehmen.

Die Relation $\frac{E(L)}{ES(L)}$ (der Kehrwert) wies mithin einen Wert von 1,6667 auf, so daß galt:

$EA(G) = ES(G) \cdot 0{,}14 \cdot 1{,}6667.$

Demnach betrug der Einkommensteueranteil der hessischen Gemeinden 23,3 % des Einkommensteueraufkommens innerhalb der Sockelbeträge.

Unter Berücksichtigung einiger vereinfachender Prämissen, die die Beteiligung der Kommunen an der Einkommensteuer bei Steuerfällen betreffen, bei denen die Sockelbeträge nicht erreicht werden [1], und unter der Annahme, daß auch für die Stadt Frankfurt gilt, daß der Anteil aus der Beteiligung am Einkommensteueraufkommen 23,3 % des Einkommensteueraufkommens innerhalb der Sockelbeträge ausmacht, fließen 23,3 % der Einkommensteuer bzw. (bei zu versteuernden Jahreseinkommen von über 16.000 DM) 23,3 % der bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 16.000 DM zu zahlenden Einkommensteuer an die Stadtkasse. Tabelle g) weist die nach diesen Prämissen durchgeführte Verteilung des städtischen Anteils am Einkommensteueraufkommen aus. Für zu versteuernde Jahreseinkommen von unter 3.000 DM fällt keine Steuer an [2]. Für zu versteuernde Jahreseinkommen bis zu 16.000 DM läßt sich der städtische Anteil an der Einkommensteuer nach der Formel $EA(G) = K\ (0{,}22\ X - 660)$ ermitteln. Dabei steht K für den spezifischen Anteil der Stadt Frankfurt an dem Einkommensteueraufkommen von 23,3 % des Aufkommens innerhalb der Sockelbeträge und der Klammerausdruck gibt die Steuertarifformel für (Jahres)Einkommen bis 16.000 DM wider [3]. X steht dabei für das zu versteuernde Einkommen. Für zu versteuernde Einkommen von mehr als 16.000 DM errechnet sich der Anteil der Gemeinde an der Einkommensteuer nur noch nach Maßgabe des Sockelbe-

---

1) Denn die Ableitung des Anteils der Gemeinden an der Einkommensteuer gilt nur für die Summe der Einkommen, nicht jedoch in jedem Einzelfall.

2) Wegen der Betrachtung von Mittelwerten in einzelnen Einkommensklassen ist dieser Fall ohne Bedeutung.

3) Der Abzugsbetrag von 660 (DM) resultiert aus der Anwendung des Steuersatzes von 22 % auf den Grundfreibetrag von 3.000 DM. Siehe dazu § 32 a der am 1.1.1977 gültigen Fassung des Einkommensteuergesetzes. (Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 5.9.1974, BGBl. I, S. 2166).

Tabelle g): Die Verteilung des Anteils der Stadt Frankfurt an der Einkommensteuer auf die verschiedenen Einkommensklassen

Einkommensklasse (monatliches Nettoeinkommen in DM)	<5oo	5oo- <8oo	8oo- <12oo	12oo- <18oo	18oo- <25oo	25oo- <5ooo	≥5ooo
(angenommener) Mittelwert in den Einkommensklassen	4oo	65o	1ooo	15oo	215o	375o	6ooo
Jahresnettoeinkommen [1]	52oo	845o	13ooo	195oo	2795o	4875o	78ooo
zu versteuerndes Jahreseinkommen [2]	67oo	12ooo	16ooo und mehr				
Berechnungsformel für den Anteil der Stadt Frankfurt an der Einkommensteuer	EA(G) = K(o,22X-66o)		EA(G) = K(o,22 · 16ooo - 66o)				
Anteil der Stadt Frankfurt je Einwohner [3]	19o	461	666				
relevante Einwohnerzahl in Tausend [4]	34	71	339				
zuzuteilender Anteil an der Einkommensteuer in Mil.DM	6,46	32,731	225,774				

1) Ergibt sich aus der Multiplikation des Mittelwertes des monatliches Einkommens mit 13; dem liegt die Annahme zugrunde, daß 13 Monatsgehälter gezahlt werden.

2) Eigene Schätzung unter Berücksichtigung der einkommensteuerrechtlichen Regelungen und von Beiträgen zur Sozialversicherung für einen "durchschnittlichen" (Steuer-)fall.

3) Auf volle DM-Beträge gerundet

4) Zahl der Klassenmitglieder in der Altersgruppe von 18 bis 6o Jahre plus die Hälfte der Klassenmitglieder in der Altersgruppe über 6o Jahre.

trages, der 1977 bei DM 16.000,-- lag. In diesem Fall lautet die Formel:

EA(G) = K(0,22 . 16000 - 660).

Multipliziert man die für die jeweiligen Einkommensklassen errechneten städtischen Anteile an der Einkommensteuer mit der Besatzstärke der Klassen, wobei zu berücksichtigen ist, daß von den über sechzigjährigen Einwohnern nur jeder zweite in diese Berechnung eingeht, so können 264,965 Mill. DM des städtischen Anteils an der Einkommensteuer in Höhe von 289,0 Mill. DM erklärt werden.

Die Differenz von 24,035 Mill. DM mag einerseits durch die vielfältigen, teilweise vereinfachenden Annahmen, die wir treffen mußten, um ein überschaubares Zurechnungsmodell konzipieren zu können, erklärt werden können; andererseits resultiert sie sicherlich zu einem größeren Teil aus der vergangenheitsorientierten Schlüsselzahl, die der Berechnung der Zahlungen für 1977 zugrunde lag [1]; während wir demgegenüber bei unserer Berechnung von den im Jahre 1977 gültigen Größen und Bedingungen ausgegangen sind.

Wir werden diese Differenz den einzelnen Einkommensgruppen proportional nach Maßgabe der bisher verrechneten Anteile zurechnen. Dann entfallen auf die erste Gruppe (monatliche Nettoeinkommen bis zu DM 500,--) $\frac{6,460}{264,965}$. 24,035, also 0,586 Mill. DM zusätzlich, so daß der gesamte Anteil dieser Einkommensgruppe 7,046 Mill. DM ausmacht. Der zweiten Gruppe (monatliches Nettoeinkommen zwischen DM 500,-- und DM 800,--) sind zusätzlich $\frac{32,731}{264,965}$. 24,035, also 2,969 Mill. DM zuzurechnen; der gesamte Anteil beträgt dann 35,7 Mill. DM. Der dritten Gruppe (sie beinhaltet alle anderen Einkommensklassen) sind zusätzlich $\frac{225,774}{264,965}$. 24,035, also 20,48 Mill. DM zuzurechnen, so daß der gesamte Anteil 246,254 Mill. DM ausmacht. Aufgeteilt nach der Besatzstärke der einzelnen Einkommensklassen ergeben sich in der Tabelle h) wiedergegebenen Werte.

---

1) Vgl. dazu auch die Ausführungen auf Seite 202 dieser Arbeit.

Tabelle h): Den einzelnen Einkommensklassen aus dem städtischen Anteil an der Einkommensteuer zuzurechnende Anteile

Monatliches Nettoeinkommen (in DM)	Altersgruppen: 18 bis 60 Jahre		60 Jahre und älter	
	Besatzstärke in Tsd.	absoluter Betrag in Mill.DM[1]	Besatzstärke in Tsd.	absoluter Betrag in Mill.DM[1]
< 500	28	5,803	6	1,243
500 - < 800	60	30,170	11	5,530
800 - < 1200	119	86,443	24,5	17,797
1200 - < 1800	97	70,462	15	10,896
1800 - < 2500	60	43,585	12,5	9,080
2500 - < 5000	6	4,359	2	1,453
5000 u.m.	3	2,179	-	-

Unter der Annahme, daß $\frac{E(L)}{ES(L)}$ konstant ist [2], wird bei Wanderungsbewegungen der Anteil der Stadt Frankfurt an der Einkommensteuer nach Maßgabe der Formel:

$$EA(G) = \frac{E(L)}{ES(L)} \cdot 0{,}14 \cdot ES(G)$$

$$= K \cdot ES(G)$$ berührt.

Folglich bleibt bei abwandernden Personen, die mehr als DM 16.000,-- im Jahr zu versteuern haben, die städtische Einbuße am Einkommensteueranteil unabhängig von dem zu versteuernden Jahreseinkommen konstant.

---

1) Bei der Übertragung dieser Werte in den Hauptteil des Berichts werden diese Größen auf eine Stelle nach dem Komma gerundet.

2) Damit wird implizit unterstellt, daß der Stadtabwanderer einen neuen Wohnsitz im Land Hessen einnimmt oder aber, daß Einkommensteuerverluste des Landes Hessen, resultierend aus einer Abwanderung in ein anderes Bundesland, durch Einkommensteuergewinne durch Zuwanderungen aus anderen Bundesländern ausgeglichen werden.
Wandert ein Kernstadtbewohner nach außerhalb Hessens ab, verändert sich die Einbuße der Stadt Frankfurt aus der Beteiligung an der Einkommensteuer. Siehe dazu die Ausführungen auf S. 243 f. dieser Arbeit.

- Bücher und Aufsätze

Abreß, H.: Stadterhaltung und -erneuerung: Probleme und Möglichkeiten, in: Mitteilungen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Jg. 19 (März 1975), S. 147 ff.

Adler, J.H.: The Fiscal System, The Distribution of Income and Public Welfare, in: Poole, K.E. (Ed.): Fiscal Policies and the American Economy, New York 1953, S. 359 ff.

Adrian, H.: Folgen veränderter Zielvorstellungen und Anforderungen für die Stadtentwicklungsplanung einer Großstadt, in: Stadterweiterung und Stadterneuerung - Akzentverlagerung in der Stadtentwicklungsplanung, Braunschweig 1976, S. 123 ff.

Andreae, A.-C.: Verteilungswirkungen der Theaterfinanzierung, in: Öffentliche Finanzwirtschaft IV, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 75, Berlin 1976, S. 131 ff.

Arbeitsstättenzählung 1977/78 im Gebiet des Umlandverbandes Frankfurt am Main, Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung, zum Teil bislang unveröffentlichtes Material, zum Teil sind die Ergebnisse abgedruckt im Sonderheft 34 des Statistischen Amtes der Stadt Frankfurt am Main (siehe die folgende Literaturangabe).

Arbeitsstätten und Beschäftigung in Frankfurt am Main 1977, Sonderheft 34 des Statistischen Amtes der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt a.M. 1979.

Aronson, J.R., und E. Schwarz: Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Government, in: NTJ, vol. 26 (1973), S. 137 ff.

Auld, D.A.L., und G.C.A. Cook: Suburban-Central City Exploitation Thesis: A Comment, in: NTJ, vol. 25 (1972), S. 595 ff.

Bahl, R.W.: Metropolitan City Expenditures, Lexington, Kent. 1969.

Bahl, R.W., und D. Puryear: Regional Tax Base Sharing: Possibilities and Implications, in: NTJ, vol. 29 (1976), S. 328 ff.

Baldermann, J., G. Hecking und E. Knauß: Wanderungsmotive und Stadtstruktur, Schriftenreihe 6 des städtebaulichen Instituts der Universität Stuttgart, Stuttgart 1976.

Banfield, E.C.: The Unheavenly City, Boston 1970.

von Barby, J.: Städtbauliche Infrastruktur und Kommunalwirtschaft, Methoden zur Ermittlung des Investitionsaufwandes und der Folgekosten unter Einbeziehung einer Grundausstattung, Bonn 1974.

Bateman, W., und H.M. Hochman: Social Problems and the Urban Crisis: Can Public Policy Make a Difference?, in: AER, vol. 61 (1971), II, S. 346 ff.

Baumol, W.J.: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: AER, vol. 57 (1967), S. 415 ff.

Becker, G.S., und B.R. Chiswick: Education and the Distribution of Earnings, in: AER, vol. 56 (1966) II, S. 358 ff.

Bedau, K.-D., und G. Göseke: Wirken indirekte Steuern regressiv?, in: DIW-Wochenbericht, 39. Jg., Nr. 21/1972, S. 187 ff.

Benson, C.S., und P.B. Lund: Neighborhood Distribution of Local Public Services, Berkeley 1969.

Bericht an die Bürgerschaft erstattet von der Enquete-Kommission gemäß § 79a der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft zur Analyse der gegenwärtigen und zukünftigen wirtschaftlichen Lage und Bevölkerungsstruktur Hamburgs, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 8/681 vom 30.4.1975.

Bernauer, E.: Bevölkerungsentwicklung und kommunale Finanzwirtschaft, in: Der Gemeindehaushalt, 71. Jg. (1970), S. 6 ff.

Bevölkerungsabnahme und kommunaler Handlungsspielraum, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1978.

Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur im Raum Frankfurt am Main, herausgegeben vom Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung und Amt für kommunale Gesamtentwicklung, November 1977.

Bischofberger, P.: Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung, Veröffentlichungen der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 2 hrsg. von W.F. Bürgi u.a.: Zürich und St. Gallen 1964.

Bish, R.L., und H.O. Nourse: Urban Economics and Policy Analysis, New York u.a. 1975.

Blaydon, C.C., und S.R. Gilford: Financing the Cities: An Issue Agenda, in: Municipal Finance, The Duke Law Symposium, Cambridge, Mass. 1976.

Blum, H., K. Heil und L. Hoffmann: Stadtentwicklung - Anspruch und Wirklichkeit, Bd. 127 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976.

Bonhoeffer, F.O., und G. Goldrian: Einführung in die praktische Anwendung der Korrelations- und Regressionsanalyse, Bd. 1 der ifo-Beiträge zur quantitativen Wirtschaftsforschung, München 1975.

von Borries, H.W.: Raumplanung und kommunales Finanzwesen in amerikanischen Stadtregionen, Köln - Mülheim 1964.

Boyle, G.J.: The Anatomy of Fiscal Imbalance, in: NTH, vol. 21 (1968), S. 412 ff.

Boustedt, O.: Grundriß der empirischen Regionalforschung, Teil III: Siedlungsstrukturen, Hannover 1975.

Bradford, D.F., R.A. Malt und W.E. Oates: The Rising Cost of Local Public Services, in: NTJ, vol. 22 (1969), S. 185 ff.

Brazer, H.E.: City Expenditures in the United States, New York 1959.

Break, G.F.: The Incidence and Economic Effects of Taxation, in: Blinder, A.S., u.a.: The Economics of Public Finance, Washington, D.C., 1974.

Bulutoğlu, K.: Fiscal Decentralisation: A Survey of Normative and Positive Contributions, in: FA, N.F., Bd. 35, 1976/77, S. 1 ff.

Buttler, G., und B. Hof: Bevölkerung und Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2000, Köln 1977.

Caputo, D.A., und R.L. Cole: General Revenue Sharing: Expenditure Decisions in Cities over 50.000, in: PAR, vol. 35, 1975, S. 136 ff.

Caraley, D.: Congressional Politics and Urban Aid, in: Political Science Quarterly, vol. 91 (1), New York 1976, S. 19 ff.

Cebula, R.J.: Interstate Migration and the Tiebout Hypothesis: An Analysis According to Race, Sex and Age, in: Journal of the American Statistical Association, vol. 69 (Dec. 1974)), S. 876 ff.

Cebula, R.J., und R.M. Kohn: Public Policies and Migration Patterns in the United States, in: PF, vol. 30 (1975), S. 186 ff.

Chmielewicz, K.: Überlegungen zu einer Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, in: ZfB, 41. Jg. (1971), S. 583 ff.

Colm, G.: Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, Tübingen 1927.

Congressional Budget Office: The Causes of New York City's Fiscal Crisis, in: Political Science Quarterly, vol. 90 (1975/76), S. 659 ff.

Coridaß, M.E.: Förderungspolitik zur Bildung breitgestreuten Wohnvermögens - Instrumente, Ergebnisse, Neue Wege, Diss. Mainz 1978.

Curran, D.J., und J. Shannon: Positive and Negative Tax Credits - a New Dimension in Intergovernmental Relations, in: NTJ, vol. 19 (1966), S. 18 ff.

Dechamps, B.: Die Türken sind da, in: Bilder und Zeiten, Beilage der FAZ, Nr. 93 vom 21.4.1979.

Depiereux, S.: Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 5. Aufl., Siegburg 1975.

Dittes, E.: Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder für den Wohnungsbau, Sonderausgabe der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 31. Jg., Heft 2/Juli 1978.

Dommel, P.R.: The Politics of Revenue Sharing, Bloomington 1974.

Dorfmann, R.(Ed.): Measuring Benefits of Government Investments, Washington, D.C., 1965.

Downing, P.B.: User Charges and the Development of Urban Land, in: NTJ, vol. 26 (1973), S. 631 ff.

Downs, A.: Urban Policy, in: Setting National Priorities, The 1979 Budget, ed. by Pechman, J.A., Washington, D.C. 1978, S. 161 ff.

Düker, R.: Das Problem einer bedarfsgerechten Verteilung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Diss. Freiburg i.Br. 1971.

Ehrlicher, W., unter Mitarbeit von R. Gruber und H. Voigtländer: Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 51, Hannover 1967.

Eichhorn, P.: Finanznöte amerikanischer Metropolen, in: AfK, II/1968, S. 305 ff.

Eichhorn, P.: Kosten und Ausgaben in der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 62 (1971), S. 39 ff.

Eichstädt, W.: Revitalisierung - gegen "Randwanderung"?, in: Die demokratische Gemeinde, 29. Jg. 1977, S. 620 ff.

Elsner, H.: Die Gemeindengrößenklassenstaffel des Johannes Popitz - ein ehernes Gesetz im Widerspruch zur Wirklichkeit, in: Der Gemeindehaushalt, Nr. 10/1977, S. 217 ff.

Elsner, H.: Auswirkungen der Zentralität auf die sozioökonomische und finanzwirtschaftliche Lebenslage der Bevölkerung, in: Der Städtetag, Nr. 5/1977, S. 244 ff.

Feinberg, M.S.: The Implications of Core-City Decline for the Fiscal Structure of the Core-City, in: NTJ, vol. 17 (1964), S. 213 ff.

Fick, D.: Der kommunale Finanzausgleich, in: Kommunale Steuerzeitschrift, 26. Jg., Heft 3/1977, S. 41 ff.

Fiebig, K.-H., und W. Eichstädt: Modernisierung und Gewerbebestandssicherung, Erhaltung der Mischung oder Entflechtung von Wohn- und Gewerbenutzungen in innenstadtnahen Althausgebieten, in: Stadtbauwelt, Heft 57 (1978), S. 50 ff.

Financing the Metropolis, Public Policy in Urban Economics, ed. by J.P. Crecine, Beverly Hills 1970.

Fiscal Pressures on the Central City, ed. by W.Z. Hirsch u.a., New York - Washington - London 1971.

Fischer, H.P.: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik, Frankfurt am Main - Bern - Las Vegas 1978.

Fischer, R., F. Gschwind und D. Henckel: Auswirkungen veränderter Nutzungsverteilungen zwischen Kern- und Randgemeinden auf die kommunalen Einnahmen, Forschungsbericht des Instituts für Bauökonomie der Universität Stuttgart, im Auftrage des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, o.O., Februar 1978.

Fitch, L.D.: Governing Megacentropolis: The People, in; PAR, vol. 30 (1970), S. 481 ff.

Forrester, J.W.: Comments on National Growth, in: Hochman, H.M. (Ed.): The Urban Economy, New York 1976.

Friedrichs, J.: Soziologische Analyse der Bevölkerungs-Suburbanisierung, in: Beiträge zum Problem der Suburbanisierung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 102, Hannover 1975, S. 39 ff.

Friedrichsen, G.: Und was wird aus dem Dorf?, in: FAZ, Nr. 60 vom 12.3.1979, S. 7 f.

Fritsch, M.: "Agglomerationsbesteuerung" als Instrument der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: IzR, Heft 4/1978, S. 289 ff.

Fürst, D., und K. Zimmermann: Standortwahl industrieller Unternehmen, Bonn 1973.

Garbrecht, D., und U. Matthes: Die Benutzung städtischer begrünter Freiräume, in: IzR, Heft 4/1978, S. 301 ff.

Gehrmann, W.: Verlagerung von Gewerbebetrieben, in: Stadtbauwelt, Heft 49 (1976), S. 390 ff.

Gewerbebestandssicherung und Stadterneuerung, in: Berichte des Deutschen Instituts für Urbanistik, Heft 5/1978 vom 20.11.1978, S. 3 ff.

GEWOS GmbH Hamburg: Auswirkungen der Suburbanisierung auf die kommunalen Ausgaben, Endbericht zum Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Hamburg Mai 1978, S. 18.

Gillespie, I.W.: The Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income: An Empirical Investigation, in: Musgrave, R.A. (Ed.): Essays in Fiscal Federalism, Washington, D.C., 1965, S. 112 ff.

Gillessen, J.: Ist das Umland Kostgänger der Kernstadt?, in: Der Landkreis, Nr. 7-8/1974, S. 284 ff.

Göb, R.: Die schrumpfende Stadt, in: AfK, 16. Jg. (1977), S. 149 ff.

Göb, R., u.a.: Unsere Großstädte veröden vom Zentrum aus, in: FR, Nr. 66 vom 19.3.1977.

Goodall, B.: The Economics of Urban Areas, Oxford u.a. 1972.

Gornas, J.: Grundzüge einer Verwaltungskostenrechnung, Baden-Baden 1976.

Greene, K.V., W.B. Neenan und C.D. Scott: Fiscal Interactions in a Metropolitan Area, Lexington, Mass. 1974.

Greytak, D., D. Phares und E. Morley: Municipal Output and Performance in New York City, Lexington, Mass. 1976.

Groves, H.M., und R.L. Bish: Financing Government, 7. Ed., New York u.a. 1973.

Gruen, V.: Das Überleben der Städte, Wien, München und Zürich 1973.

Grüske, K.-D.: Die personale Budgetinzidenz, Göttingen 1978.

Gunzert, R.: Über die Struktur von Wanderungsbewegungen und ihre Motive - untersucht am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main, Frankfurt 1976.

Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, Bonn 1971.

Haack, D.: Wohnungsbau als Element der Stadtentwicklung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 61 vom 7.6.1978, S. 577 ff.

Haack, D.: Entwicklungstendenzen bei der Förderung und Finanzierung des Wohnungsbaus, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 115 vom 11.10.1978, S. 1076 ff.

Haack, D.: Stadtumbau als politische Zukunftsaufgabe, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 127 vom 9.11.1978, S. 1183 ff.

Haack, D.: Baupolitik und Wirtschaftspolitik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 156 vom 29.12.1978, S. 1437 ff.

Hake, W.: Umverteilungseffekte des Budgets, Göttingen 1972.

Hansmeyer, K.-H., und D. Fürst: Die Gebühren, Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen, Stuttgart u.a. 1968.

Hanusch, H.: Einkommensumverteilung durch kommunale Haushalte, in: AfK, Bd. 14 (1975), S. 219 ff.

Hanusch, H.: Verteilung öffentlicher Leistungen, Göttingen 1976.

Harfst, H., und M. v. Schaeven: Die Bevölkerungsabnahme in den Großstädten, in: Nürnberg im Städtevergleich. Zum 75-jährigen Bestehen des Statistischen Amtes der Stadt Nürnberg, hrsg. vom Amt für Stadtforschung und Statistik, Nürnberg 1975, S. 75 ff.

Haushaltspläne der Stadt Frankfurt am Main der Jahre 1963 bis 1977.

Hausmann, B.: Gefahr für Frankfurt: Exodus in die B-Städte, in: FR, Nr. 14 vom 17.1.1978, S. 13 f.

Haverkampf, H.-E.: Räumliche Streuung unterschiedlicher kommunaler Einnahmesysteme. Eine Modellsimulation des kommunalen Finanzausgleichs am Beispiel Nordrhein-Westfalens, Stuttgart u.a. 1971.

Hawley, A.H.: Metropolitan Population and Municipal Government Expenditures in Central Cities, in: Journal of Social Issues, vol. 7, Boston 1951, S. 100 ff.

Heckt, W.: Der neue Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, in: Der Städtetag 3/1972, S. 138 ff.

Heide, H.-J.: Der Raumordnungsbericht 1978 aus der Sicht des Deutschen Landkreistages, in: IzR, Heft 1/1979, S. 11 ff.

Hein, E.: Die Finanzierung der erhaltenden städtebaulichen Erneuerung, in: Praxis des Umgangs mit erhaltenswerter Bausubstanz, Schriftenreihe Stadtentwicklung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 02.003, Bonn-Bad Godesberg 1975, S. 41 ff.

Heinze, G.W., und D. Kanzlerski: Ungerecht und Unwirksam. Die Kilometerpauschale in raumordnerischer Sicht, in: Struktur, 10. Jg. (1976), S. 147 ff.

Heller, W.W.: Should the Government Share Its Tax Take, in: Rasmussen, D.W., und C.T. Haworth (Eds.): The Modern City, Readings in Urban Economics, New York 1973, S. 217 ff.

Heller, W.W.: A Sympathetic Reappraisal of Revenue Sharing, in: Revenue Sharing and the City, ed. by Perloff, H.S., und R.P. Nathan, Baltimore 1968, S. 3 ff.

Helmer, P.: Einkommensumverteilung durch kommunale Infrastrukturpolitik, Köln u.a. 1978.

Henckel, D.: Volkswirtschaftliche Begründbarkeit von Stadtsanierungsmaßnahmen, Bern - Frankfurt am Main 1976.

Henke, K.-D.: Die mangelnde Aussagekraft der öffentlichen Finanzen als Indikator raumwirksamer Staatstätigkeit, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 25 Jg. (1974), S. 393 ff.

Henke, K.-D.: Methodische Probleme bei der Analyse der regionalen Inzidenz öffentlicher Ausgaben, in: Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben, Bd. 98 der Forschungs- und Sitzungsberichte der Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1975, S. 27 ff.

Henke, K.-D.: Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 20. Jg. (1975), S. 177 ff.

Henke, K.-D.: Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten, Bd. 82 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1975.

Henke, K.-D.: Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung, Göttingen 1977.

Herlyn, J., und U. Herlyn: Wohnverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1976.

Hesse, G.: Verteilung öffentlicher Tätigkeiten, Berlin 1975.

Hesse, J.J.: Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Stuttgart u.a. 1972.

Hessler, H.-D.: Finanzwissenschaftliches System der Besteuerung, Tübingen und Düsseldorf 1976.

Heuer, H.: Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, Stuttgart u.a. 1975.

Heuer, H.: Ist die Stadtflucht zu bremsen?, in: WD 1977/IV, S. 205 ff.

Heuer, H.: Abwanderung aus den Städten: Zur Frage der Gegensteuerung, in: Der Städtetag 7/1978, S. 388 ff.

Heuer, H., und R. Schäfer: Stadtflucht, Stuttgart u.a. 1978.

Heuer, H., und R. Schäfer: Möglichkeiten der Beeinflussung kleinräumiger Wanderungsprozesse in großstädtischen Verdichtungsgebieten, in: Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg. 1976, S. 157 ff.

Hirsch, W.Z.: Urban Economic Analysis, New York u.a. 1973.

Hirsch, W.Z.: The Fiscal Plight: Causes and Remedies, in: Fiscal Pressures on the Central City, ed. by W.Z. Hirsch u.a., New York - Washington - London 1971

Hirsch, W.Z.: The Supply of Public Services, in: Issues in Urban Economics, ed. by Perloff, H.S., und L. Wingo, Baltimore 1968.

Hirschman, A.O.: Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974.

Hochman, H.M. (Ed.): The Urban Economy, New York 1976.

Holtmann, A.G.: Migration to the Suburbs, Human Capital and City Income Tax Losses: A Case Study, in: NTJ, vol. 21 (1968) S. 326 ff.

Iblher, G.: Wohnwertgefälle als Ursache kleinräumiger Wanderungen - untersucht am Beispiel der Stadt Zürich, Göttingen 1974.

Johns, R.: Richtiges Rechnen in der Finanzwirtschaft, in: FA, N.F., Bd. 9 (1943), S. 529 ff.

Jürgensen, H.: Bleibt New York ein Faß ohne Boden?, in: FAZ, Nr. 120 vom 10.6.1978, S. 7 f.

Kafoglis, M.Z.: Local Service Charges: Theory and Practice, in: State and Local Taxes, ed. by H.L. Johnson, Knoxville 1969, S. 164 ff.

Kasarda, J.D.: The Impact of Suburban Population Growth on Central City Service Functions, in: American Journal of Sociology 77 (1972), S. 1111 ff.

Kastl, H.: Ökonomische Aspekte des Stadt-Umland-Problems, Institutionelle und organisatorische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und ihre Leistungsfähigkeit, Diss. Bochum 1975.

Kee, W.S.: Suburban Population Growth and Its Implications for Core City Finance, in: LE, vol. 43 (1967), S. 202 ff.

Kee, W.S.: City-Suburban Differentials in Local Government Fiscal Effort, in: NTJ, vol. 21 (1968), S. 183 ff.

Kee, W.S.: Central City Expenditures and Metropolitan Areas, in: NTJ, vol. 18 (1965), S. 337 ff.

Kentmann, K.: Stadtteiläquivalenz - ein Vorschlag für die Kommunalpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1978/V, S. 263 ff.

Klein, R.R., und E. Münstermann; Gemeindefinanzbericht 1978, in: Der Städtetag, Jg. 31 (1978), S. 1 ff.

Klein, R.R., und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1979, in: Der Städtetag, Jg. 32 (1979), S. 56 ff.

Kleinewefers, H.: Föderalismus - Voraussetzung oder Ergebnis rationaler Politik?, in: NZZ, Nr. 2 vom 5.1.1978, S. 16.

Knigge, R.: Infrastrukturinvestitionen in Großstädten, Stuttgart u.a. 1975.

Kornemann, R. Fehlsubventionierungen im öffentlichen geförderten sozialen Wohnungsbau, Bonn 1973.

Koschnick, H.: Fünf vor Zwölf in unseren Städten, in: Die demokratische Gemeinde, 29. Jg. (1977), S. 10 ff.

Kraus, H.: Grundriß einer Theorie der Verwaltung, Betriebswirtschaftliche Merkmale der Verwaltungstätigkeit, Wien, New York 1969.

Kreuz, D.W., und R. Schultz-Wild: Verkehr und Kommunikation, Bd. 47 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1975.

Kummerer, K., N. Schwarz und H. Weyl; Strukturräumliche Ordnungsvorstellungen des Bundes, Bd. 102 der Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1975.

Kummerfeld, D.D.: Improving The Process For Local Spending Decisions: The New York City Experience, in: NTJ, vol. 29 (1976), S. 272 ff.

Ladd, H.F.: An Economic Evaluation of State Limitations on Local Taxing and Spending Powers, in: NTJ, vol. 31 (1978), S. 1 ff.

Leone, R.C.: The Fiscal Decline of Older Cities: Causes and Cures, in: NTJ, vol. 29 (1976), S. 257 ff.

Linder, W., U. Maurer und H. Resch:
Erzwungene Mobilität, Köln - Frankfurt am Main 1975.

Linneberry, R.L., und R.E. Welch:
Who Gets What: Measuring the Distribution of Urban Public Services, in: Social Science Quarterly, vol. 54 (1974), S. 700 ff.

Lovell, C.H.: Will Revenue Sharing be Continued?, in: PAR, vol. 36 (1976), S. 211 ff.

Magistrat der Landeshauptstadt Wiesbaden (Hrsg.): Stadtentwicklung Wiesbaden, Wanderungsströme, Wanderungsmotive und Stadterhaltung, bearbeitet von J. Geisler und H. Hochgesand, Wiesbaden, Februar 1977.

Margolis, J.: Ökonomische Wertung durch Schattenpreise, in: Recktenwald, H.C. (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970, S. 127 ff.

Margolis, J.: Metropolitan Finance Problems: Territories, Functions, and Growth, in: Public Finances: Needs, Sources and Utilization, A Report of the National Bureau of Economic Research, New York, Princeton 1961, S. 229 ff.

Martin, D.L.: Municipal Unionism, in: PAR, vol. 34 (1974), S. 274 ff.

Maxwell, J.A., und J.R. Aronson: Financing State and Local Governments, Washington, D.C., 3rd Ed., 1977.

Mehwald, L.: Raumordnungspolitik für die Verdichtungsräume, in: IzR, Heft 1.1979, S. 41 ff.

Meyers, E.M., und J.J. Musial:
Urban Incentive Tax Credits, New York u.a. 1974.

Mielke, B.: Die Kosten überörtlicher Funktionen in Großstädten, Berlin 1979.

Mikesell, J.L.: Central Cities and Sales Tax Rate Differentials: The Border City Problem, in: NTJ, vol. 23 (1970), S. 206 ff.

Miller, S.M., und W.K. Tabb: A New Look at a Pure Theory of Local Expenditures, in: NTJ, vol. 26 (1973), S. 161 ff.

Mischerikow, K.: Die Einordnung der Kostenrechnung und Vermögensrechnung in öffentlichen Betrieben, in: Der Städtetag, 29. Jg. (1976), S. 461 ff.

Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1979.

Molitor, B.: Öffentliche Leistungen in verteilungspolitischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 93. Jg. (1973), S. 148 ff.

Molt, W., und L. v. Rosenstiel (Hrsg.): Bedarfsdeckung oder Bedürfnissteuerung, Berlin 1978.

Mülhaupt, L., und J. Gornas: Anmerkungen zur Veranschlagung kalkulatorischer Kosten im gemeindlichen Haushaltsplan, in: Der Gemeindehaushalt, 75. Jg. Nr. 3/74, S. 49 ff.

Mülhaupt, L., und J. Gornas: Finanzwirtschaftliches und betriebswirtschaftliches Rechnen in Gemeinden, Anmerkungen zur Neuordnung des Gemeindehaushaltsrechts, in: Der öffentliche Haushalt, 14. Jg. (1973), S. 15 ff.

Müller, J.H.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969.

Müller-Merbach, H.: Statistik, in: WiSt, Heft 10/Oktober 1974, S. 478 f.

Müller-Raemisch, H.-R.: City-Randgebiete, Beispiel Frankfurt, in: Stadtbauwelt, Heft 49 (1976), S. 356 f.

Münch, K.: Kollektive Güter und Gebühren, Göttingen 1976.

Münscher, A.: Die Verteilung der Gemeinde-Einkommensteuer nach raumordnungspolitischen Leitlinien, in: IzR, Heft 2/3. 1978, S. 115 ff.

Münstermann, E.: Finanzielle Instrumente zur Steuerung von kleinräumigen Wanderungen, Vortrag im Seminar "Kommunale Entwicklungspolitik: Kleinräumige Wanderungen von Bevölkerung und Arbeitsplätzen" des Deutschen Instituts für Urbanistik Berlin vom 24.-28.10. 1977 (Manuskript)

Murphy, J.C.: General Revenue Sharing's Impact on County Government, in: PAR, vol. 35 (1975), S. 131 ff.

Murphy, T.P., und J. Rehfuss: Urban Politics in the Suburban Era, Homewood, Ill. 1976.

Musgrave, R.A., und P.B. Musgrave: Public Finance in Theory and Practice, 2nd Ed., Tokyo u.a. 1976.

Musgrave, R.A., K.E. Case und H. Leonhard: The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits, in: PFQ, vol. 2 (1974), S. 259 ff.

Muth, R.F.: Urban Residential Land and Housing Markets, in: Issues in Urban Economics, ed. by Perloff, H.S., und L. Wingo, Baltimore 1968, S. 285 ff.

Nathan, R.P., und C.F. Adams jr.: Revenue Sharing: The Second Round, Washington, D.C., 1977.

Nathan, R.P., A.D. Maneval und S.E. Calkins: Monitoring Revenue Sharing, Washington, D.C., 1975.

Neenan, W.: The Suburban-Central City Exploitation Thesis: One City's Tale, in: NTJ, vol. 23 (1970), S. 117 ff.

Netzer, D.: Economics of the Property Tax, Washington, D.C., 1966.

Neumark, F.: Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, in: Möglichkeiten und Probleme einer angemessenen Steuer- und Finanzreform, Tagungsbericht, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Februar 1979, S. 11 ff.

von Niessen, K.: Der Einfluß von nichtgeldlichen Staatsleistungen auf die Einkommensverteilung, Diss. Köln 1965.

Noll, R.: Metropolitan Employment and Population Distribution and the Conditions of the Urban Poor, in: Financing the Metropolis, Public Policy in Urban Economics, ed. by J.P. Crecine, Beverly Hills 1970, S. 481 ff.

Nourse, H.O.: The Economis of Urban Reneval, in: LE, vol. 42 (1966), S. 65 ff.

Oates, W.E.: Introduction, in: Financing the New Federalism, ed. by Oates, W.E., Washington, D.C., 1975.

Oschmann, M.: Die Wohngebäude-Modernisierung im "Windhundverfahren". Um die Realisierung des Sonderprogramms zur Förderung der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden, in: Der langfristige Kredit, 26. Jg. (1975), S. 610 ff.

Ostholthoff, K.-H.: Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsabnahme und Steuersystem, in: FAZ, Nr. 233 vom 21.10.1978.

Osthues, H., und K.P. Hasenkamp: Die Vermögensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sparkasse, Heft 12/1973, S. 361.

Ostrom, E.: On the Meaning and Measurement of Output and Efficiency on the Provision of Urban Police Services, in: Journal of Criminal Justice, Nr. 1, Juni 1973, S. 93 ff.

o.V.: "An erster Stelle der Todesursachen: Mord", in: FAZ, Nr. 211 vom 12.9.1977, S. 8.

o.V.: Widerspruchsvoller Wahlkampf in New York, in: NZZ, Nr. 210 vom 9.9.1977.

o.V.: New Yorks unbewältigte Finanzkrise, in: NZZ, Nr. 131 vom 10.6.1978.

o.V.: Repräsentantenhaus billigt Kreditgarantien, in: NZZ, Nr. 131 vom 10.6.1978.

o.V.: Großstädte in Nordamerika sind "Entwicklungsgebiete", in: FAZ, Nr. 65 vom 17.3.1979, S. 8.

o.V.: Zurück in die City: Die Rettung der Innenstädte in den USA, in: Der Spiegel, Nr. 25/1978 vom 19.6.1978, S. 166 ff.

o.V.: Das Umland muß sich finanziell beteiligen, in: Stuttgarter Nachrichten, Nr. 8 vom 11.1.1977.

o.V.: Präsident Carters Städtesanierungsprogramm, in: NZZ, Nr. 72 vom 30.3.1978.

o.V.: Greift die Stadtflucht auch auf die Unternehmen über?, in: FR, Nr. 41 vom 17.2.1979, S. 16.

o.V.: Marburg - Die Altstadt ist gerettet, in: MOSAIK, Magazin der Bausparkasse Schwäbisch Hall, 3. Jg. Heft 1/Januar 1979, S. 23 ff.

o.V.: Laufende Aufwendungen privater Haushalte für das eigene Kraftfahrzeug, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 9/1973, S. 560 ff.

o.V.: Kontroverse über die Ursachen der Stadtflucht, in: FAZ, Nr. 11 vom 13.1.1979, S. 2.

o.V.: Kurswechsel in der kommunalen Wirtschaftsförderung, in: Der Städtetag, Heft 7/1975, S. 361 f.

o.V.: Das Umland will freiwillig bezahlen, in: Stuttgarter Nachrichten, Nr. 235 vom 11.10.1977.

o.V.: Innenstadtbewohner sollen auch in der Innenstadt parken, in: FAZ, Nr. 75, vom 29.3.1979, S. 8.

o.V.: Eine Entfernungspauschale für alle, in: FAZ, Nr. 108 vom 10.5.1979, S. 11.

o.V.: Gefahren für kommunale Finanzautonomie, in: FAZ, Nr. 31 vom 6.2.1979.

o.V.: Warnung vor Verunsicherung der Kommunen, in: FAZ, Nr. 10 vom 12.1.1979, S. 4.

o.V.: Interesse der Städte an der Wirtschaft erhalten, in: FAZ, Nr. 109 vom 11.5.1979, S. 12.

o.V.: Die Städte brauchen die Gewerbesteuer, in: Der Städtetag, Jg. 31 (1978), S. 442 ff.

o.V.: Wohnungsmarkt verbessert - der neue 7b wirkt sich aus, in: FAZ, Nr. 214 vom 29.9.1978.

o.V.: Zur Genauigkeit von Einkommensangaben in Interviews. Dargestellt am Beispiel der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 3/1973, S. 193 ff.

Pauksztat, R.: Raumordnungspolitische Effekte des kommunalen Finanzausgleichs - Eine empirische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der speziellen Zuweisungen an hessische Verdichtungsgebiete, Frankfurt am Main - Bern - Las Vegas 1977.

Petri, W.: Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem, Berlin 1977.

Pfeiffer, U.: Werden unsere Städte zu Slums?, in: Die Zeit, Nr. 51 vom 10.12.1976, S. 56.

Pfeiffer, U.: Wohnen in der Stadt, in: Der Städtetag, Jg. 30 (1977), S. 226 ff.

Planung unter veränderten Verhältnissen, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 108, Hannover 1976.

Popitz, J.: Der zukünftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932.

Porter, D.O., und E.A. Olsen: Some Critical Issues in Government Centralisation and Decentralisation, in: PAR, vol. 36 (1976), S. 72 ff.

Prest, A.R.: The Budget and the Interpersonal Distribution, in: PF, vol. 23 (1968), S. 80 ff.

Ramsey, D.D.: Suburban-Central City Exploitation Thesis: Comment, in: NTJ, vol. 25 (1972), S. 599 ff.

Rasmussen, D.W.: Urban Economics, New York u.a. 1973.

Rasmussen, D.W., und C.T. Haworth (Eds.): The Modern City, Readings in Urban Economics, New York 1973.

Raumordnungsprognose 1990, Aktualisierte Prognose der Bevölkerung und der Arbeitsplatzzahl in den 38 Gebietseinheiten der Raumordnung für die Jahre 1980, 1985 und 1990, Heft 06.012 der Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg 1977.

Rehfuss, J.: Suburban Development and Governance, in: PAR, vol. 37 (1977), S. 111 ff.

Rehm, F.-K.: Das kommunale Finanzsystem - ein Instrument der Raumordnungspolitik?, in: Der Landkreis, 48. Jg., Heft 11/1978, S. 502 ff.

Rehm, H.: Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer?, in: Wirtschaftsdienst, 1978/XII, S. 624 ff.

Reich, C.A.: The New Property, in: The Yale Law Journal, vol. 73 (1964), S. 733 ff.

Rellstab, U.: Stadtsanierung als Gemeinschaftsaufgabe, in: NZZ, Nr. 21 vom 27.1.1979, S. 33 ff.

Revenue Sharing and the City, ed. by Perloff, H.S., und R.P. Nathan, Baltimore 1968.

Richardson, H.W.: The New Urban Economics, London 1977.

Riew, J.: Metropolitan Disparities and Fiscal Federalism, in: Crecine, J.P. (Ed.): Financing the Metropolis - Public Policy in Urban Economics, Beverly Hills - London 1970, S. 137 ff.

von Rohr, H.-G.: Änderungen des Finanzbedarfs zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden bei anhaltender Suburbanisierung, in: IzR, Heft 2/3.1978, S. 93 ff.

Rosener, J.B.: Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?, in: PAR, vol. 38 (1978), S. 457 ff.

Ross, J.P., und J. Burkhead: Productivity in the Local Government Sector, Lexington, Mass., u.a. 1974.

Ross, J.P., und R.D. Gustley: Changing the Intrastate General Revenue Sharing Formula: A Discussion of the Issues, in: PAR, vol. 36 (1976), S. 655 ff.

Ruggles, R.: The Federal Governments and Federalism, in: Revenue Sharing and the City ed. by Perloff, H.S., und R.P. Nathan, Baltimore 1968, S. 39 ff.

Sachs, L.: Angewandte Statistik, 4. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1974.

Sack, M.: Wird nun auch die Stadt zersiedelt?, in: Die Zeit, Nr. 46 vom 5.11.1976.

Sandalow, T.: Federal Grants and the Reform of State and Local Government, in: Financing the Metropolis, Public Policy in Urban Economics, ed. by J.P. Crecine, Beverly Hills 1970, S. 175 ff.

Schäfer, H.-J.: Zwei Zahlen von großer Bedeutung, in: Der Städtetag, 31. Jg. (1978), S. 263.

Schaffer, F. u.a.: Wanderungsmotive und Stadt-Umland-Mobilität, in: Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg. (1976), S. 134 ff.

Schaller, T.: Wie ein Versicherungskonzern Stadtplanung macht, in: Bauwelt, Heft 5/1977, S. 157 f.

Schlesinger, H.: Kontrolle der Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Haushalt, Diss. München 1971.

Schliebe, K.: Zum Standortwahlverhalten der Industriebetriebe, in: IzR, Heft 6.1979, S. 351 ff.

Schmandt, H.J.: Municipal Decentralization: An Overview, in: PAR, vol. 32 (1972), S. 571 ff.

Schmid, A.: Renovierungskosten für Altstadtgebiete, in: Die demokratische Gemeinde, Jg. 27 (1975), S. 639 ff.

Schmidt, K.: Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat, in: FA, N.F., Bd. 25 (1966), S. 213 ff.

Schneider, H.K., und C. Schuppener: Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, Göttingen 1971.

Schnorbus, A.: Wir werden kleiner, in: FAZ, Nr. 43 vom 20.2.1979, S. 11.

Schreiber, H.: New York - Tod einer Weltstadt?, in: Der Spiegel, Nr. 18 vom 26.4.1971, S. 114 ff.

Schreiber, J.: Die Vertreiber Nummer eins sind die Autos, in: FR, Nr. 19 vom 24.1.1978.

Schreiber, J.: Es rettet sich, wer Geld hat, in: FR, Nr. 190 vom 18.8.1977, S. 11 ff.

Schulz zur Wiesch, J.: Regionalplanung ohne Wirkung? Überlegungen zur Situation der übergemeindlichen Planung, in: AfK, Jg. 17 (1978), S. 21 ff.

Schultze, C.L., u.a.: Setting National Priorities: The 1973 Budget, Washington, D.C., 1972.

Schuppener, C.: Wohnungswirtschaftliche Subventionspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Diss. Münster 1972.

Schwerz, G.: Das neue Wohngeldrecht, Kommentar, Köln u.a., 1972 f.

Seeger, R., Kostendeckung und Kostenrechnung bei Gebührenhaushalten, in: Der Gemeindehaushalt, Bd. 67 (1966), S. 122 ff.

Shalala, D.E., und C. Bellamy: A State Saves a City: The New York Case, in: Municipal Finance, The Duke Law Symposium, Cambridge, Mass.,1976, S. 63 ff.

Shoup, D.C., und A. Rosett: Fiscal Exploitation by Overlapping Governments, in: Fiscal Pressures on the Central City, ed. by W.Z. Hirsch u.a., New York - Washington - London 1971, S. 241 ff.

Siebert, H.: Zur Frage der Distributionswirkungen öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, in: Jochimsen, R., und U.E. Simonis: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 54, Berlin 1970, S. 33 ff.

Skarpelis-Sperk, S.: Wem nützt der Staat?, in: WSI-Mitteilungen, 31. Jg. (5/1978), S. 262 ff.

Smith, R.S.: Are Nonresidents Contributing Their Share to Core City Revenues?, in: LE, vol. 48 (1972), S. 240 ff.

Söllner, E.: Zur Überleitung des Gemeindehaushalts auf die neue Haushaltssystematik, in: Der Gemeindehaushalt, 74. Jg. (1973), S. 121 ff.

Stadler, O.: Die wirtschaftlichen und finanziellen Aspekte des Wohnungs- und Städtebaus, in: Der Gemeindehaushalt, 78. Jg. (1977), S. 49 ff.

Stadtflucht aus Frankfurt? Stadt Frankfurt, Dezernat Planung, Amt für kommunale Gesamtentwicklung, Dezember 1977.

Stadt-Umland-Kommission Stuttgart: Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, Stuttgart, Mai 1977.

Stanley, D., und C. Cooper: Managing Local Government Under Union Pressure, Washington, D.C., 1972.

Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden. 63, Jg. 1976, 64. Jg. 1977 und 65. Jg. 1978, Deutscher Städtetag (Hrsg.), Köln verschiedene Jahre.

Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 1977, Frankfurt am Main 1977.

Statistisches Jahrbuch von 1975, 1976 und 1978 für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart und Mainz verschiedene Jahre.

Stellungnahme von Stuttgarts Oberbürgermeister Rommel zum Gutachten der Stadt-Umland-Kommission Stuttgart, Stuttgart, Juni 1977.

Sternlieb, G., und R.W. Burchell: Public Safety and Abandonment, in: Municipal Needs, Services and Financing: Readings on Municipal Expenditures, ed by W.P. Beaton, New Brunswick 1974, S. 97 ff.

Stolz, O.G.: Revenue Sharing: Legal and Policy Analysis, New York 1974.

Storbeck, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, vol. 23 (1970), S. 98 ff.

Sechster Subventionsbericht der Bundesregierung vom 15.11.1977, Bundestagsdrucksache 8/1195.

Sulzer, J.: Räumliche und finanzielle Planung, in: AfK, 18. Jg., I. Halbjahresband 1979, S. 45 ff.

Tank, H.: Zur Überwindung der städtischen Krise: Die Erschließung wirtschaftlicher Ressourcen in den Kernen der Agglomerationen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 27 (1976), S. 55 ff.

Tannian, F.: City Fiscal Decisions and Microeconomic Analysis, in: Economic and Business Bulletin, vol. 22 (1970), S. 19 ff.

Terhalle, F.: Grundlegende Mängel im finanzwirtschaftlichen Rechnen und ihre Überwindung, in: FA, N.F., Bd. 8 (1941), S. 473 ff.

Tetsch, F.: Warum die Großstädte noch mehr mästen, in: FR, Nr. 88 vom 16.4.1977.

Thompson, R.E.: Revenue Sharing: A New Era in Federalism?, Washington, D.C., 1973.

Thompson, W.: The City as a Distorted Price System, in: Hochman, H.M. (Ed.): The Urban Economy, New York 1976.

Thompson, W.R.: Vorwort zu Meyers, E.M., und J.J. Musial: Urban Incentive Tax Credits, New York u.a. 1974.

Tiebout, C.M.: A Pure Theory of Local Expenditures: in: Journal of Political Economy, vol. 64 (1956), S. 416 ff.

Todt, H.: Probleme der Stadtentwicklung, in: WD, 1974/I, S. 39 ff.

Tullock, G.: The Politics of Bureaucracy, Washington, D.C., 1965.

Umlandverband Frankfurt, Regionale Planungsgemeinschaft Untermain: Pressemitteilung über die Arbeitsstättenzählung für die Pressekonferenz am 27.11.1978, Manuskript.

U.S. Bureau of the Census: Governmental Finances in 1966/67, 1970/71 und 1974/75, Washington, D.C., verschiedene Jahre.

U.S. Bureau of the Census: City Government Finances in 1974/75, Washington, D.C., 1976.

Vincent, P.E.: The Fiscal Impact of Commuters, in: Hirsch, W.Z., u.a.: Fiscal Pressures on the Central City, New York - Washington - London 1971, S. 41 ff.

Vogt, K.: Zur Rentabilität von Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung, Göttingen 1969.

Voigt, F.: Verkehr, Die Theorie der Verkehrswirtschaft, Bd. 1, Berlin 1973.

Voigtländer, H.: Zur Problematik der Gestaltung eines selbstverwaltungsgerechten und aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleichs, in: IzR, Heft 2/3. 1978, S. 185 ff.

Weicher, J.C.: The Effect of Metropolitan Political Fragmentation on Central City Budgets, in: Sweet, D.C. (Ed.): Models of Urban Structure, Lexington, Mass. 1972, S. 177 ff.

Weidenbaum, M.L., und R.L. Joss: Alternative Approaches to Revenue Sharing: A Description and Framework for Evaluation, in: NTJ, vol. 23 (1970), S. 2 ff.

Weyl, H.: Der Bericht zur Stadt-Umland-Frage im Raum Stuttgart, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 17, 1977, S. 628 ff.

Weyl, H.: Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Tarifgestaltung im öffentlichen Nahverkehr, in: Stadtbauwelt, Heft 31, 1971, S. 227 ff.

Winckelmann, H.: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, Berlin 1950.

Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1977.

Wöhe, G.: Die Steuern des Unternehmens, 3. Aufl., München 1975.

Wright, D.S.: The Politics and Economics of Intergovernmental Fiscal Relations, in: State and Local Tax Problems, ed. by Johnson, H.L., Knoxville 1969, S. 63 ff.

von Wysocki, K.: Betriebswirtschaftslehre und Staat, in: ZfbF, 18 Jg. (1966), S. 198 ff.

Yamane, T.: Statistics, 3. Edition, New York 1973.

Zeitler, K.: Bevölkerungsrückgang und Städtebau, in: Die demokratische Gemeinde, 28. Jg. (1976), S. 1038 ff.

Zeppernick, R.: Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung, in: FA, N.F., Bd. 32 (1974), S. 425 ff.

Zerweck, P., und K. Trutzel: Kommunale Planung - Nürnberg-Plan Beispiel für die Neuorganisation des kommunalen Planungsprozesses, in: Stadtbauwelt, Heft 40, 1973, S. 322 ff.

Zimmermann, H. Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17 (1966), S. 225 ff.

Zimmermann, H.: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung, Tübingen 1970.

Zimmermann, H., und K.-D. Henke: Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München 1978.

Zimmermann, K.: Zur Imageplanung von Städten. Untersuchungen zu einem Teilgebiet kommunaler Entwicklungsplanung, Köln 1975.

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland i.d.F. des 21. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969, BGBl. I., S. 359.

Bewertungsgesetz i.d.F. vom 26.9.1974, BGBl. I, S. 2369.

Grundsteuergesetz vom 7.8.1973, BGBl. I, S. 965.

Gewerbesteuergesetz i.d.F. vom 22.9.1978, BGBl. I, S. 1557.

Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen vom 8.9.1969, BGBl. I, S. 1587.

Grunderwerbsteuergesetz vom 29.3.1940, RGBl. I, S. 585. (Bestandteil von Landesgesetzen)

Grunderwerbsteuergesetz für das Land Hessen i.d.F. vom 31.5.1965, geändert durch Gesetz vom 15.7.1970, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, S. 401.

Einkommensteuergesetz i.d.F. vom 5.9.1974, BGBl. I, S. 2166.

Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965, BGBl. I, S. 306.

Zweites Wohnungsbaugesetz vom 27.6.1956, BGBl. I, S. 523, i.d.F. vom 1.9.1965, BGBl. I, S. 1617.

Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden vom 27.7.1971, BGBl. I, S. 1125.

Gesetz zur Förderung der Modernisierung von Wohnungen vom 23.8.1976, BGBl. I, S. 2429.

Wohngeldgesetz i.d.F. vom 29.8.1977, BGBl. I, S. 1685.

Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude, vom 11.7.1977, BGBl. I, S. 1213.

Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs i.d.F. vom 3.1.1977, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I vom 7.1.1977.

Schulverwaltungsgesetz Hessen i.d.F. vom 30.5.1969, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, S. 88, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.1975, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I, S. 300.

Landesgesetz über den Finanzausgleich vom 28.10.1977, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, Nr. 31/1977, vom 9.11.1977.

Nicht veröffentlichtes Material

Erhebungen des Stadtsteueramtes Frankfurt am Main zum Gewerbesteuervorauszahlungssollaufkommen in den Jahren 1976, 1977 und 1978 vom 19.12.1976 bzw. vom 6.6.1978.

Umgezogenen-Befragung im Umlandverband Frankfurt 1978, Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung.

Material aus der Umfrage zur Bevölkerungs- und Wohnungsstruktur im Raum Frankfurt am Main 1976, Dezernat Planung und Amt für kommunale Gesamtentwicklung.

Erhebung des Stadtsteueramtes Frankfurt am Main zum Istaufkommen der Lohnsummensteuer in den Jahren 1976 und 1977 vom 6.6.1978.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Band 1 Werner Steden: Finanzpolitik und Einkommensverteilung. Ein Wachstums- und Konjunkturmodell der Bundesrepublik Deutschland. 1979.

Band 2 Rainer Hagemann: Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat. 1976.

Band 3 Klaus Scherer: Maßstäbe zur Beurteilung von konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts. 1977.

Band 4 Brita Steinbach: „Formula Flexibility" – Kristische Analyse und Vergleich mit diskretionärer Konjunkturpolitik. 1977.

Band 5 Hans-Georg Petersen: Personelle Einkommensbesteuerung und Inflation. Eine theoretisch-empirische Analyse der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer in der Bundesrepublik Deutschland. 1977.

Band 6 Friedemann Tetsch: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. 1978.

Band 7 Wilhelm Pfähler: Normative Theorie der fiskalischen Besteuerung. Ein methodologischer und theoretischer Beitrag zur Integration der normativen Besteurungstheorie in die Wohlfahrtstheorie. 1978.

Band 8 Wolfgang Wiegard: Optimale Schattenpreise und Produktionsprogramme für öffentliche Unternehmen. Second-Best-Modelle im finanzwirtschaftlichen Staatsbereich. 1978.

Band 9 Hans P. Fischer: Die Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik. 1978.

Band 10 Rainer Paulenz: Der Einsatz finanzpolitischer Instrumente in der Forschungs- und Entwicklungspolitik. 1978.

Band 11 Hans-Joachim Hauser: Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. Eine kreislauftheoretische Inzidenzbetrachtung. 1979.

Band 12 Gunnar Schwarting: Kommunale Investitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972. 1979.

Band 13 Hans-Joachim Conrad: Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main. 1980.